



La aplicación de las cuotas:

experiencias

latinoamericanas.

Informe del taller

Lima, febrero de 2003

© International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2004

Las publicaciones de International IDEA no son reflejo de un interés específico nacional o político. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista de International IDEA, de su Junta o de los Miembros del Consejo.

Solicitud de permisos para reproducir o traducir toda o alguna parte de esta publicación se deben hacer a:

Information Unit
International IDEA
SE - 103 34 Stockholm
Sweden

International IDEA favorece la divulgación de sus trabajos, y responderá a la mayor brevedad a las solicitudes de traducción o reproducción de sus publicaciones.

Diseño gráfico: Magnus Alkmar
Fotos de la carátula: Anoli Perera, Sri Lanka
Impresión: Conexión gráfica
Depósito legal: 1501062004-1109
ISBN: 91-89578-01-05

Prefacio

El Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (International IDEA), una organización intergubernamental con Estados miembros en todos los continentes, busca apoyar la sostenibilidad democrática tanto en las democracias emergentes como en las consolidadas. A partir de análisis comparativos y diversas experiencias, Internacional IDEA trabaja en pro del fortalecimiento de los procesos electorales, la igualdad y participación políticas, así como en el desarrollo de las instituciones y prácticas democráticas. La naturaleza inclusiva y receptiva de esas instituciones se considera de particular importancia si ha de existir una gobernabilidad efectiva, que beneficie a un espectro amplio de la sociedad. En este contexto, en IDEA existe un compromiso con la promoción de la participación y representación femeninas en la vida política.

La implementación de las cuotas de género es vista cada vez más como una importante medida de política para incrementar el acceso de las mujeres a los órganos de decisión. La introducción de sistemas de cuotas se ve altamente influida por las recomendaciones de organismos internacionales, así como por el ejemplo infundido de país a país. En 1995, la Plataforma de Acción de Beijing apeló a los gobiernos para que adoptasen medidas encaminadas a garantizar un acceso equitativo de las mujeres y su plena participación en las estructuras de poder y los foros de toma de decisiones, estableciesen metas e implementasen medidas para elevar de manera sustancial el número de mujeres que participan en la vida política, entre ellas, medidas de acción positiva. Las cuotas de género nos plantean nuevos desafíos, tanto en la práctica como en el campo de la investigación. En este sentido, Internacional IDEA desarrolla en la actualidad un proyecto global de investigación sobre la implementación y práctica del sistema de cuotas en todo el mundo, en cooperación con el Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Estocolmo, partiendo de la premisa de que comparar su uso en diferentes contextos políticos nos permitirá valorar en qué medida y en qué condiciones pueden implementarse con éxito.

El proyecto pretende hacer reflexionar sobre el uso de las cuotas de género como instrumento para

incrementar la representación política de las mujeres, así como demostrar que dichas cuotas pueden y están siendo aplicadas con éxito. De igual forma, busca desarrollar destrezas y conocimientos, establecer redes que sean de utilidad e identificar alianzas entre las personas y entidades interesadas, con el fin de asistirlos para avanzar en esta importante área de políticas.

Como una vía para generar información comparativa sobre las cuotas, IDEA está convocando a una serie de talleres regionales. En la presente memoria se documenta la discusión y hallazgos del segundo taller de esta serie, denominado *Implementación de las Cuotas: experiencias latinoamericanas*, al cual seguirán otros similares en África, Europa Oriental, el Cáucaso y el mundo árabe. Este taller se realizó en Lima, Perú, donde IDEA mantiene un programa desde 2002.

Muchas personas y organizaciones en Perú apoyaron el taller sobre las cuotas en América Latina realizado por IDEA, a quienes deseamos agradecer por su entusiasmo y experiencia. En particular, extendemos un reconocimiento a la profesora Drude Dahlerup de la Universidad de Estocolmo, por su vasta experiencia y conocimientos, los cuales fueron aprovechados para la organización de la actividad; al equipo y consultores de las oficinas de IDEA en Lima y Estocolmo, en especial a Violeta Bermúdez, Lorena Prieto, Andrea Stiglich y Yee Yin Yap, por su asistencia para los arreglos logísticos y la coordinación de este taller; asimismo, a Julie Ballington, Christina Alnevall y Violeta Bermúdez por su ayuda para la recopilación de esta memoria.

De igual forma, hacemos un reconocimiento a las y los expositores y autores que hicieron que este informe fuera posible, en especial a Clara Araújo, Christina Alnevall, Jimena Costa Benavides, Violeta Bermúdez, Drude Dahlerup, Ana Isabel García Quesada, María José Lubertino, Jacqueline Peschard, Gregory D. Schmidt, Rocío Villanueva Flores y Ana María Yáñez. En IDEA, extendemos nuestra gratitud por su conocimiento y experiencia e incansables esfuerzos a Julie Ballington, directora del Proyecto de Género, y a Myriam Méndez-Montalvo, hasta hace poco tiempo directora del Proyecto en Perú. Tam-

bién deseamos agradecer al Dr. Patrick Molutsi, director del Programa de Partidos e Instituciones Políticas, así como al Dr. Daniel Zovatto, director del Programa Latinoamericano. Por último, extendemos nuestro agradecimiento a los Estados Miembros de IDEA, por el apoyo prestado para que hizo posible la realización de esta actividad.

KAREN FOGG
Secretaria General
Internacional IDEA

Índice de contenidos

| | |
|--|-----|
| <i>Sobre el proyecto y esta Memoria</i> | 6 |
| <i>1. Sistemas de cuotas: una visión de conjunto</i> | 9 |
| 1.1. Resumen de la sesión | 9 |
| 1.2. Ponencias presentadas | 10 |
| Drude Dahlerup: “Estudios comparativos sobre las cuotas de género” | 11 |
| Jacqueline Peschard: “El sistema de cuotas en América Latina: Panorama general” | 22 |
| <i>2. Aplicación de las cuotas en América Latina: Discursos y reformas legales</i> | 32 |
| 2.1. Resumen de las presentaciones | 32 |
| 2.2. Resumen del debate | 33 |
| 2.3. Ponencias presentadas | 34 |
| María José Lubertino, “Pioneras en las cuotas: la experiencia argentina y su futuro” | 36 |
| Gregory D. Schmidt, “La implementación de las cuotas de género en el Perú: reformas legales, discursos e impactos” | 46 |
| Rocío Villanueva Flores, “Balance de la aplicación de las cuotas en el Perú” | 57 |
| <i>3. Las cuotas en la práctica: el reto de su implementación y ejecutabilidad</i> | 74 |
| 3.1. Resumen de las presentaciones | 74 |
| 3.2. Resumen del debate | 76 |
| 3.3. Ponencias presentadas | 77 |
| Clara Araújo, “Las cuotas para mujeres en el sistema legislativo brasileño” | 78 |
| Ana Isabel García Quesada, “Concretando el mandato: reforma jurídica en Costa Rica” | 95 |
| Jacqueline Peschard, “La implementación de las cuotas en México” | 110 |
| Jimena Costa Benavides, “Participación política de las mujeres en Bolivia: progresos y obstáculos” | 112 |
| <i>4. Democracia y sistemas electorales</i> | 122 |
| 4.1. Resumen de las presentaciones | 122 |
| 4.2. Resumen del debate | 123 |
| 4.3. Ponencias presentadas | 123 |
| Ana María Yáñez, “Cuotas y democracia” | 124 |
| Gregory D. Schmidt, “Éxitos no anticipados: Lecciones de la experiencia peruana con las cuotas de género en los sistemas mayoritarios con listas cerradas y de Representación Proporcional (RP) con listas abiertas” | 130 |
| <i>Conclusiones :</i> | |
| <i>lecciones aprendidas de la experiencia de las cuotas en América Latina</i> | 148 |
| <i>Referencias biográficas</i> | 153 |
| <i>Lista de participantes</i> | 155 |

Sobre el proyecto y esta memoria

La participación política de las mujeres enfrenta obstáculos en los regímenes sociales y económicos prevalentes en todo el mundo, así como en las estructuras políticas existentes. En 2003, la representación femenina alcanza cifras del 15% a nivel mundial. Si bien este total se ha incrementado en años recientes, el hecho de que los progresos sean mínimos en todo el mundo significa que el ideal de la paridad se mantiene alejado. Debido al lento ritmo de avance de la representación femenina, se han propuesto e implementado varios métodos, entre ellos las cuotas electorales, con el fin de abordar el actual desequilibrio de género en los órganos de toma de decisiones. Tanto los gobiernos como los partidos políticos han experimentado con diferentes tipos de cuotas: las cuotas electorales pueden exigirse por la vía constitucional o adoptarse a nivel de los partidos políticos. Por lo general, establecen un umbral mínimo de mujeres y pueden aplicarse al número de candidatas propuestas por un partido para la elección, o adoptar la forma de escaños reservados en el Parlamento.

Para aumentar la representación y participación femeninas en los órganos decisorios se requieren estrategias adecuadamente desarrolladas e información sobre las medidas que han funcionado con éxito en diferentes países y con distintos sistemas políticos. En términos de la información sobre las cuotas, son limitadas las investigaciones comparativas sobre el nivel de éxito o no éxito en su implementación y cumplimiento. Se han realizado ciertos estudios de casos sobre países particulares o análisis regionales, pero es imperioso examinar diferentes ejemplos en el ámbito nacional y regional, que permitan evaluar los argumentos a favor y en contra de su implementación a nivel global y comparativo.

Dado que el debate sobre el uso de las cuotas como herramienta para incrementar la participación política femenina adquiere un creciente impulso, IDEA trabaja en colaboración con la Universidad de Estocolmo en un proyecto global de investigación que culminará con la producción de un cuerpo de conocimientos prácticos comparativos sobre las cuotas electorales para las mujeres. Se trata del primer

análisis comparativo sobre las controversias discursivas en torno a las cuotas y su funcionamiento en la práctica. Se busca analizar los procesos de debate y toma de decisiones que condujeron a su introducción, abordando además la implementación de distintos tipos de cuotas, entre ellas las cuotas formales y las informales, así como sus consecuencias.

Un primer paso en este proceso fue el lanzamiento de una página web con una *base de datos mundial sobre las cuotas de género*. La base de datos ofrece un panorama general sobre el uso de las cuotas para la elección de las mujeres en todo el mundo (www.quotaproject.org). Se trata de un proyecto desarrollado en conjunto por Internacional IDEA y el Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad de Estocolmo. El sitio ofrece información sobre los distintos tipos de cuotas existentes en la actualidad, detallando los porcentajes y metas en los países donde tales cuotas se aplican. Los datos abarcan más de 90 países, entre ellos, 74 en los que las cuotas han sido adoptadas por la vía constitucional, regulaciones y leyes, así como casos en los que los partidos políticos han implementado el mecanismo a nivel interno. Sin embargo, dado que el sitio web ofrece información cuantitativa sobre los tipos de cuotas y normas, éste no pretende elaborar conclusiones sobre los vínculos entre los tipos de disposiciones de cuotas y la representación femenina a nivel mundial. Se requieren mayores investigaciones sobre aspectos cualitativos para ilustrar el efecto de las cuotas en las mujeres, su aplicación en diferentes países, así como el impacto de otros factores que influyen en la representación femenina, tales como la fortaleza de los movimientos de mujeres.

En consecuencia, IDEA está convocando una serie de talleres regionales —que se llevarán a cabo hasta el 2004—, los cuales congregarán a investigadores y demás profesionales con el fin de recolectar información específica por países y por regiones sobre la implementación y cumplimiento de las cuotas, así como para desarrollar una red de investigadores y expertos en este campo. Realizado en Yakarta, Indonesia, en septiembre de 2002, el primer taller de

esta serie permitió analizar las experiencias asiáticas con las cuotas. El taller realizado en Lima sobre la experiencia latinoamericana con las cuotas, fue el segundo en la serie.

América Latina es una región interesante para evaluar tanto los éxitos como los fracasos en la experimentación con este mecanismo. En esta región se ha adoptado ampliamente el sistema de cuotas legisladas, en tanto que en otras regiones la práctica más común es el uso de cuotas informales en los partidos políticos. Argentina fue el primer país latinoamericano en legislar las cuotas de género en 1991, mediante la Ley de Cupos; otros diez países de la región le siguieron entre 1996 y 1997. Asimismo, existen ejemplos importantes de la imposición de sanciones estrictas en la aplicación del mecanismo, en estos casos también llamado cuotas obligatorias. La ley estipula cómo debe alcanzarse el porcentaje, especificando el orden de alternancia o secuencia de las candidaturas; por ejemplo, que al menos una de cada tres candidaturas corresponda a una mujer. Hoy existe ya una tradición de implementar las cuotas en la región, así como un naciente consenso en el papel decisivo que han jugado para garantizar el acceso de las mujeres a los órganos de decisión en América Latina.

El objetivo del taller fue ofrecer un espacio para evaluar las tendencias e información comparativa, compartir experiencias y ofrecer oportunidades de intercambio a quienes han tomado parte en este debate en la región. El taller también buscó estimular la realización de mayores investigaciones sobre el tema. Entre los tópicos clave analizados se encuentran los tipos de cuotas empleados en la región —incluyendo las legisladas y las aplicadas a nivel de los partidos políticos—, cuándo, dónde y cómo han funcionado las cuotas, los desafíos asociados a su implementación y cumplimiento, así como las controversias y consecuencias en torno a su uso. El encuentro contó con los aportes de profesionales e investigadores provenientes de Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, México, Perú, Suecia y los Estados Unidos. Además, participaron en la actividad otros investigadores y representantes de organizaciones de

la sociedad civil y de instituciones políticas involucradas en el activismo por la igualdad de género, la democracia y temas electorales en el Perú.

La presente memoria se encuentra estructurada en torno a los temas abordados en el contexto latinoamericano, y ofrece una visión de conjunto sobre las presentaciones y debates resultantes. Se incluyen también las ponencias completas de los expertos. Entre los tópicos abordados cabe mencionar: experiencias comparativas del uso de las cuotas, esfuerzos de cabildeo e implementación, desafíos que involucran tal implementación y cumplimiento, así como el papel rol de la democracia y de los sistemas electorales. Además, se exponen las conclusiones y áreas propuestas para investigaciones futuras. De esta forma, se espera que la memoria sirva no sólo como un registro de la actividad, sino también como una referencia y fuente de información para los debates actuales y esfuerzos de planeamiento relativos a la participación política de las mujeres en América Latina.

El proyecto generará una serie de productos; entre ellos, un sitio web que se actualizará en forma permanente y un manual o serie de documentos de política, que facilitará la información antes mencionada en un formato accesible a un público amplio; así mismo, una publicación académica que será producida por Drude Dahlerup, de la Universidad de Estocolmo, con el título provisional de *Cuotas: ¿La Clave de la Igualdad? Un estudio internacional comparativo sobre el uso de las cuotas electorales para obtener una ciudadanía política igualitaria para las mujeres*. Puede encontrarse más información sobre el proyecto y sobre las cuotas de género en la dirección www.quotaproject.org, o poniéndose en contacto con Internacional IDEA.

JULIE BALLINGTON

Oficial de Programa,

Programa de Partidos e Instituciones Políticas

International IDEA

1. Sistemas de cuotas: una visión de conjunto

1.1. Resumen de la sesión

En la primera sesión del taller se ofreció una visión preliminar de conjunto sobre el uso de las cuotas en todo el mundo y se definieron los tipos de cuotas y métodos de implementación en América Latina.

La profesora Drude Dahlerup recordó que el tema de las cuotas de género provoca controversias, no obstante su aplicación a nivel mundial. Otros sistemas de cuotas basados en criterios geográficos, étnicos, religiosos u otros factores no se consideran, por lo general, tan polémicos como los basados en el género. América Latina es la región donde se aplican más ampliamente sistemas con cuotas electorales de género.

Existen tres tipos de cuotas: las adoptadas por la vía constitucional, las legislativas y las que se aplican a las listas de partidos. Todas ellas aparecen documentadas en la página web de IDEA y la Universidad de Estocolmo sobre este tema (www.quotaproject.org). En América Latina se utilizan ampliamente los sistemas de cuotas legislativas (ya sea dentro de los partidos políticos o mediante las leyes electorales). Argentina fue el primer país de la región en adoptar una ley sobre las cuotas de género, la llamada Ley de Cupos de 1991, iniciativa que fue seguida por otros diez países entre 1996 y 1997. El proceso de implementación del mecanismo de cuotas ha avanzado hacia un segundo nivel en Costa Rica y México, donde se ha pasado de las recomendaciones legislativas a un sistema de cuotas fundamentado en el Derecho Constitucional; ello, en combinación con fuertes sanciones por incumplimiento, dado que las recomendaciones sobre la implementación de las cuotas eran insuficientes en la práctica. En Perú se inició recientemente un debate en torno a la posibilidad de aumentar los porcentajes actuales de representación mediante las cuotas, aunado a la imposición de sanciones.

Las cuotas de género nos plantean nuevos desafíos tanto en la práctica y como al constituir un campo nuevo de investigación. Como argumenta Drude Dahlerup, la idea de las cuotas de género contraponen contextos sumamente diferentes, de forma que los estudios comparativos e investigaciones sobre países específicos son importantes para adquirir una com-

prensión más amplia y desarrollar una base sólida de conocimientos. El comparar su uso en contextos políticos diferentes permite evaluar en qué medida y en qué condiciones se han implementado con éxito y si en efecto conducen a un empoderamiento de las mujeres.

La introducción de los sistemas de cuotas se encuentra altamente influida por las recomendaciones de organismos internacionales y por el ejemplo infundido de país a país, inspirado por su adopción en otras naciones. Esto resulta particularmente obvio en América Latina, donde —como demuestra la Dra. Jackeline Peschard— existe una gran diversidad entre los Estados en lo que respecta a las formas de implementación de los distintos sistemas. Empero, caben pocas dudas sobre la influencia que han tenido en la agenda política organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Unión Interparlamentaria (IPU) y la Unión Europea (UE), al igual que convenios internacionales como la Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), adoptada en 1979, y la Plataforma de Acción de Beijing de 1995. El cambio en las normas internacionales y el hecho de que un número significativo de países ratificaran la CEDAW y suscribieran la Plataforma de Acción de Beijing en 1995, dan un ímpetu renovado al movimiento de mujeres en todo el mundo, el cual fundamenta sus demandas en tales convenios internacionales.

Si bien se ha dado un aumento gradual en la representación femenina en todo el mundo (el promedio mundial para las Cámaras Bajas era de 15.1% en marzo de 2003), existen enormes diferencias a nivel nacional. Ha habido un gran interés en los países escandinavos, en donde la representación femenina es comparativamente elevada (cerca del 40%). Empero, Drude Dahlerup argumenta que estos países no pueden verse ya como un “modelo” para el logro de la representación femenina, ya que a ellos les tomó varias décadas desarrollarlo y fue parte de un proceso dirigido a alcanzar una mayor justicia en estos países. En América Latina, las cuotas de género de-

ben considerarse en relación con el proceso de transición democrática y como el resultado de la participación y movilización de las mujeres en los movimientos sociales, las organizaciones de mujeres y los partidos políticos. El tema de la garantía de los derechos humanos, en particular el derecho a la igualdad entre hombres y mujeres, se convirtió en parte de la agenda política de los gobiernos latinoamericanos y los actores políticos.

Jacqueline Peschard explica los tipos de cuotas adoptados en la región, donde existe una tendencia a legislarlas. Al considerar el marco legal, sin embargo, es necesario hacer una distinción entre las cuotas indicativas, en las que el porcentaje se establece sin especificar cómo se va a cumplir, y las obligatorias, las cuales denotan cómo ha de alcanzarse el porcentaje especificando el orden de alternancia o de secuencia; por ejemplo, asignando al menos una de cada tres candidaturas a una mujer. Las cuotas indicativas se aplican en Brasil y Paraguay, en tanto que las obligatorias se utilizan en Argentina, Bolivia, Costa Rica y Uruguay.

Peschard destaca también la importancia de tener en cuenta los factores que inciden en la eficacia del mecanismo, entre ellos el tipo de sistema electoral. El sistema de representación proporcional (RP) fácilmente se presta para su implementación, debido a la posibilidad de aplicar mandatos de colocación a las listas de partido. Además, es importante considerar si se trata de listas abiertas o cerradas, ya que en los sistemas de listas abiertas el elector tiene la posibilidad de incidir en el número de mujeres elegidas votando por las candidatas. Esta posibilidad no existe en los sistemas de listas cerradas, en donde cada partido determina el orden de las candidaturas. Por último, se destacó que en América Latina existe ahora la tradición de implementar las cuotas, así como un consenso generalizado de que este mecanismo ha resultado beneficioso para garantizar una participación femenina en los órganos de toma de decisiones de toda la región.

1.2. Ponencias presentadas

Drude Dahlerup: “Estudios comparativos sobre las cuotas electorales de género”.

Jacqueline Peschard: “Visión de conjunto sobre los sistemas de cuotas en América Latina”.

Estudios comparativos sobre las cuotas de género

POR DRUDE DAHLERUP

Los análisis comparativos de las cuotas de género: una nueva agenda de investigación

El número de países que han adoptado algún tipo de sistema de cuotas es mucho mayor de lo que se esperaríamos. Si bien se trata de un tema altamente controversial, en la actualidad las cuotas de género se están introduciendo a un ritmo impresionante en todo el mundo.¹ Después de recopilar datos sobre este sistema a escala mundial, es el momento de establecer una nueva agenda de investigación que permita comparar los distintos sistemas de cuotas.

Tales estudios podrían centrarse en:

- los discursos
- el proceso de toma de decisiones
- la implementación y
- las consecuencias de las cuotas.

El resultado de la introducción de las cuotas debe estudiarse tanto en términos cuantitativos como cualitativos. Si bien las estadísticas electorales pueden indicar el número de mujeres elegidas, lamentablemente en muchos países dichas estadísticas no ofrecen datos suficientes sobre las personas nominadas de acuerdo a su sexo, información que debe obtenerse por otras vías, por ejemplo, los partidos políticos. Las consecuencias de la adopción de las cuotas deben estudiarse también en términos cualitativos, abarcando tanto aquellos resultados que se persiguen como los que no se esperaban (por ejemplo, estigmas, to-

pes invisibles que evitan que el porcentaje de mujeres aumente por encima del mínimo requerido mediante las cuotas, así como escisiones no intencionadas entre diferentes grupos de mujeres).

¿Qué ocurre cuando las cuotas de género se introducen en sistemas políticos tan disímiles como los de Argentina, India, Francia, Pakistán, Sudáfrica, Suecia y Uganda? ¿Qué tipo de problemas teóricos y metodológicos se derivan de comparar la introducción de la misma medida en sistemas políticos en extremo diferentes alrededor del mundo? Mi interés desde el punto de vista de la investigación se centra en la relación entre las controversias discursivas en torno a la introducción del mecanismo y su implementación o no implementación propiamente, así como sus resultados. ¿En qué condiciones las cuotas contribuyen al empoderamiento de las mujeres? ¿Cuándo conllevan efectos adversos no buscados, como la estigmatización y marginación?

Con algunas excepciones notables, hasta ahora la investigación sobre las cuotas se ha limitado a un solo país o a su uso en distintos sistemas electorales. No obstante, resulta de importancia ampliar la perspectiva y analizar la forma de realizar investigaciones comparativas que aborden los discursos sobre las cuotas, así como los procesos de implementación y sus resultados, en el marco de diferentes sistemas electorales, diferentes culturas políticas y diferentes regímenes de género. Los estudios existentes sobre paí-

ses individuales parecen llevar a conclusiones bastante distintas en cuanto a la capacidad de tales sistemas para empoderar a las mujeres. Sin embargo, esas diferencias podrían derivarse del enfoque escogido, más que de diferencias reales entre países.

La introducción de las cuotas de género se ve cada vez más influida por recomendaciones de organismos internacionales y por la inspiración generada por su adopción de un país a otro. Sin embargo, la nueva noción internacional sobre las cuotas, conocida también como “fiebre de cuotas” en el sudeste asiático, confronta contextos muy diferentes. En la actualidad, las cuotas están siendo introducidas en países donde las mujeres han estado marginadas de la política casi por completo, así como en países con una larga historia de movilización de la población femenina en el mercado laboral y en la vida política. Ese es el caso de los países escandinavos, en donde las cuotas se introdujeron durante los años 80, cuando la representación femenina en el Parlamento superaba ya el 25%.

La introducción de sistemas de cuotas efectivas representa un cambio en las políticas públicas sobre igualdad, al pasar de la “igualdad de oportunidades” a la “igualdad de resultados”. Así, tales sistemas representan un rompimiento con el gradualismo extendido en las políticas sobre igualdad. Visto desde esta perspectiva, la historia de los países escandinavos no puede considerarse más como un modelo para alcanzar una representación política igualitaria alrededor del mundo.

¿Por qué el ejemplo escandinavo dejó de ser el modelo?

Durante muchos años, las organizaciones feministas alrededor del mundo han considerado a los países escandinavos —Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia— como modelos en términos de la igualdad de la mujer. Factor clave en este sentido, fueron los elevados niveles de representación femenina obtenidos en los Parlamentos y concejos locales de esos países, en especial desde la década de los 70.

Cuadro 1: Porcentaje de mujeres representantes ante los Parlamentos escandinavos: 2003

| País | Mujeres en el Parlamento | Año de la elección |
|-------------|---------------------------------|---------------------------|
| Suecia | 45% | 2002 |
| Dinamarca | 38% | 2001 |
| Finlandia | 37% | 1999 |
| Noruega | 36% | 2001 |
| Islandia | 35% | 1999 |

Vistas desde una perspectiva global, estas cifras tan extraordinariamente elevadas plantean una interrogante: ¿cómo llegaron esos países tan lejos? ¿Qué podemos aprender de la experiencia escandinava? Investigadoras e investigadores nórdicos hemos intentado responder a esta pregunta señalando los cambios estructurales hechos en estos países, por ejemplo, la secularización del Estado, la solidez de los partidos socialdemócratas y el desarrollo extendido de un sistema de bienestar social, el ingreso de las mujeres en el mercado laboral en gran número durante los años 60, el auge educativo durante esa misma década, el sistema electoral y varios otros factores. También se consideran de importancia ciertos factores estratégicos, en particular las distintas estrategias utilizadas por las organizaciones de mujeres en los países nórdicos con el fin de aumentar la representación política de las mujeres.

No obstante, he de argumentar que la experiencia escandinava no puede considerarse como un modelo en este momento, dado que tomó 80 años llegar a este punto. Hoy en día, las mujeres del mundo no están dispuestas a esperar tanto tiempo. La introducción de sistemas de cuotas electorales es una expresión de esa impaciencia, además de ser una herramienta a menudo efectiva para incrementar la representación femenina. Un excelente ejemplo de ello es Sudáfrica, donde la introducción del sistema de cuotas por parte del Congreso Nacional Africano (CNA) hizo que la representación femenina en esta democracia naciente se elevara al 30%, una tasa elevada incluso internacionalmente.²

Los diferentes sistemas de cuotas

Aun cuando las enmiendas constitucionales y las nuevas leyes electorales parecieran tener un carácter más impositivo, no es para nada evidente que este método sea más eficaz, cuando se trata de implementarlo, que en el establecimiento de cuotas al nivel partidario. Todo depende de las normas mismas y las posibles sanciones por incumplimiento, así como de la estructura general de oportunidades que ofrezca el país para la aplicación de las cuotas. Es necesario hacer una distinción entre los sistemas de cuotas para:

- (a) la reserva de aspirantes potenciales;
- (b) las nominaciones propiamente, y
- (c) las candidatas que resulten elegidas.

Existen ejemplos de requerimientos de cuotas en estos tres niveles, pero la mayoría de los sistemas se enfocan en el segundo. En este caso la pregunta crucial es si, por poner un ejemplo, la cuota del 40% de mujeres se colocan en las listas o en los distritos con verdaderas posibilidades de resultar elegidas.

En Inglaterra, las “listas cortas de mujeres”, cuyo éxito ha sido parcial, son un ejemplo del primer nivel, al ampliar la reserva a partir de la cual el comité encargado de la selección o de las elecciones primarias puede seleccionar las candidaturas. El uso de “escaños reservados para las mujeres” es otro sistema de cuotas, en el que ciertos escaños son apartados, como ocurre en Uganda, país que reserva ciertas bancas regionales a las mujeres.

Las cuotas electorales para las mujeres pueden establecerse por la vía constitucional (como en Nepal, Filipinas y Uganda), la vía legislativa (un sistema ampliamente utilizado en América Latina y en países como Bélgica, Serbia, Sudán y Bosnia y Herzegovina) o a nivel de los partidos políticos. Si bien en algunos países son muchos los partidos que aplican algún tipo de cuota (como es el caso de Argentina, Bolivia, Ecuador, Alemania, Noruega, Italia y Suecia), en muchos otros sólo uno o dos partidos han adoptado el mecanismo. Es importante anotar que si el partido más importante llega a aplicarlo, como es el caso del CNA en Sudáfrica, esto probablemente tendrá un efecto sustancial en la representación femenina en su conjunto. Sin embargo, la mayoría de los partidos del mundo no aplican ningún tipo de cuota.

Las cuotas de género pueden aplicarse al número de candidatas propuestas por un partido para la elección, o pueden tomar la forma de escaños reservados en el Parlamento. En algunos países se aplican a las minorías con base en razones étnicas, lingüísticas o religiosas. Casi todos los sistemas políticos aplican algún tipo de cuota geográfica para garantizar una representación mínima para las áreas con mayor densidad de población, las islas y otras similares. Este tipo de cuota, por lo común, no se considera tan controversial como las de género.

Las cuotas funcionan de manera diferente de acuerdo con el sistema electoral. La forma más sencilla de introducirlas es en los sistemas de representación proporcional (RP) y otros sistemas de listas múltiples. Además, varios sistemas de mayoría han introducido disposiciones en este sentido, como se aprecia en la página web sobre cuotas electorales para las mujeres. Pero incluso en un sistema de RP —debido al reducido número de candidaturas que resultan elegidas— los partidos pequeños y aquellas circunscripciones reducidas tienen dificultades para aplicar el sistema de cuotas sin que haya una interferencia fundamental en cuanto a las prerrogativas usuales de la organización partidaria local, en lo que respecta a la selección de sus propias candidaturas.

¿Disposiciones de cuotas neutrales en cuanto al género?

La mayoría de los sistemas de cuotas tienen el propósito de incrementar la representación femenina, porque el problema por abordar generalmente es la subrepresentación de las mujeres. Esto resulta de particular relevancia ya que, usualmente, las mujeres constituyen el 50% de la población. Así, una regulación electoral sobre cuotas de género puede requerir que al menos el 40% del total de candidaturas en las listas electorales sean de mujeres. Un requerimiento mínimo con respecto a la inclusión de mujeres implica fijar un límite a la cantidad de hombres representados. Debido a que las mujeres constituyen el grupo subrepresentado en las instituciones políticas, la mayoría de las regulaciones buscan garantizarles una cantidad mínima de escaños superior a la que tenían antes.

Ahora bien, algunos sistemas de cuotas son creados de acuerdo al concepto de neutralidad de género, es decir, buscan corregir la subrepresentación tanto de mujeres como de hombres o, en cualquier caso,

establecer un monto máximo para ambos sexos. En este caso, el requisito puede ser que ninguno ocupe más del 60% o menos del 40% de los escaños. Una cuota de 50-50 es, por su misma naturaleza, neutral en cuanto al género y establece también un porcentaje máximo de representación femenina, algo que de hecho no logra el establecimiento de una cuota mínima.

El concepto de “cuota doble” hace referencia a un sistema que, además de requerir que un porcentaje determinado de mujeres sea incluido en las listas electorales, evita que las candidatas sean colocadas en los últimos lugares de las listas y, por ende, tengan pocas probabilidades de resultar elegidas. Argentina y Bélgica son ejemplos de países donde se aplica este mecanismo.

Las controversias con respecto a las cuotas

Los sistemas de cuotas son sumamente controversiales y, sin embargo, varios países alrededor del mundo, entre ellos países tan diversos como Argentina, Bosnia, Francia, Sudáfrica, Suecia y Uganda, los han introducido recientemente en las elecciones públicas. Un sistema de cuotas electorales establece un requerimiento cuantitativo con respecto a la representación mínima de cada sexo, por ejemplo del 40%. El sistema sueco de “una mujer después de cada dos” y el “parité” (aplicado en Francia y Bélgica) son otros nombres que recibe el sistema de cuotas.

En el ámbito político, el tema provoca a menudo encendidos debates. Hasta el momento, las investigaciones tienden a concentrarse en estas discusiones y en el proceso de toma de decisiones propiamente. Estas controversias discursivas son una parte fundamental de este proyecto de investigación pero, adicionalmente, el proyecto hará hincapié en un aspecto frecuentemente dejado de lado, tal como son los problemas de su implementación y sus consecuencias. A partir de estudios sobre países individuales, sabemos que la decisión de introducir un requerimiento mínimo de, por ejemplo, el 30% de aspirantes de cada género en las listas electorales, no conduce automáticamente a que las mujeres obtengan el 30% de los escaños. Así, al comparar el uso de las cuotas en muchos sistemas políticos, ya sean similares o diferentes, se puede clarificar si es posible y bajo qué condiciones las cuotas pueden considerarse como una

medida establecida en el contexto de una política orientada a la igualdad, la cual contribuirá efectivamente al logro de la meta enunciada, esto es, una ciudadanía política en igualdad de condiciones.

Los debates sobre la introducción de las cuotas son a menudo confusos. Ello sólo se comprende si se escudriña en los prejuicios existentes sobre las mujeres y sus posiciones, lo que permite ver por qué las cuotas son vistas por algunas personas como una medida discriminatoria y violatoria del principio de justicia, en tanto que otras las consideran como una compensación ante las barreras estructurales que impiden una competencia equitativa. La idea de las cuotas a menudo entra en conflicto con otras nociones como, por ejemplo, el discurso prevaleciente de la justicia y la competencia, así como con la noción de individualismo. Por otra parte, son vistas también como una medida eficaz para alcanzar una igualdad “real”, es decir, una igualdad de resultados.

Una discusión poco clara y la falta de legitimidad de la pretensión conducen muchas veces a problemas en la etapa de implementación. En un estudio anterior sobre las cuotas realizado entre los partidos políticos de los países nórdicos y las organizaciones de mujeres en los mismos, el Partido Laborista noruego afirmó que se necesitaron tres elecciones para implementar un sistema de cuotas. ¿La razón? El partido no quita de su puesto a un parlamentario que actualmente ocupe un cargo, con el fin de incluir a una mujer.

Los resultados de estudios anteriores sobre países individuales son bastante diversos y oscilan entre un fracaso parcial en los intentos por introducir listas cortas de mujeres en un sistema electoral de mayoría como el inglés —el cual no obstante produjo algunos resultados positivos,³ pasando por el cumplimiento a menudo “minimalista” de las reglas por parte de los partidos políticos (cuyo resultado han sido logros pequeños y desiguales en la representación femenina en América Latina⁴)— hasta la nefasta estigmatización de las mujeres como consecuencia del sistema de escaños reservados en Uganda.⁵

El estudio sobre la participación de las mujeres en la política

En la actualidad vemos un incremento global en los niveles de representación femenina, aunque con inmensas diferencias a escala regional (el promedio

mundial es del 15%)⁶. La comunidad internacional de investigación ha tomado un gran interés en los resultados de los estudios sobre los países nórdicos. Desde los años 70, la representación femenina en esa región del mundo es extraordinariamente alta de acuerdo con los parámetros internacionales, lo cual se ha atribuido algunas veces a la introducción de las cuotas.⁷ Sin embargo, esto no es exacto ya que el sistema se introdujo en esta región del mundo tras el inicio del movimiento a favor de la representación femenina durante los años 70. Asimismo, no todos los países nórdicos lo utilizan, sino principalmente los partidos de centro y de izquierda. Por lo demás, las pocas agrupaciones danesas que aplicaban el mecanismo lo abolieron después de unos cuantos años. El principio sueco de colocar “una mujer después de cada dos” ni siquiera es considerado como un sistema de cuotas por el público en general, aun cuando es bastante radical, ya que demanda y en muchos casos resulta en la elección del 50% de representantes de cada sexo.

Se requieren más estudios comparativos sobre los sistemas de cuotas y la participación de las mujeres en la política en general.⁸ La gran cantidad de estudios empíricos sobre países individuales y antologías sobre la participación de las mujeres en la política realizadas durante las últimas dos décadas⁹ ha allanado el camino a nuevos proyectos de investigación comparativa a nivel multinacional.

Las investigaciones sobre género y política han procurado responder a las dos interrogantes más frecuentes y complejas. En primer lugar, ¿cómo se dio este incremento en la representación femenina?¹⁰ Y en segundo lugar, ¿qué diferencia hace el que las mujeres participen en la vida política?¹¹ Se ha considerado que la interacción entre las mujeres elegidas y las organizaciones de mujeres es importante para el desempeño de aquéllas que incursionan en la política y viceversa.¹² Una conclusión de particular relevancia en cuanto a la introducción de las cuotas es que en casi todos los sistemas políticos, independientemente del régimen electoral, son los partidos antes que el electorado quienes fungen como verdaderos controladores de los cargos electivos. En consecuencia, las prácticas de nominación dentro de los partidos deben mantenerse como un punto de atención.¹³

Una nueva tendencia es objeto de creciente interés en los estudios sobre género y política. El con-

cepto de ciudadanía ha jugado un papel cardinal en muchos proyectos de investigación feministas realizados en años recientes, centrándose en el desarrollo del estado de bienestar y en la conexión histórica entre la ciudadanía política, social y cívica.¹⁴ El concepto de ciudadanía orienta nuestra atención hacia las comparaciones entre la exclusión y la inclusión política de las mujeres y la de otras agrupaciones o categorías. La nueva discusión filosófica sobre las mujeres como una categoría cuestionada tiene también gran relevancia para los estudios en materia de género y política, como se analizará más adelante.

El proyecto de investigación de la Universidad de Estocolmo: “Las cuotas: ¿una clave para la igualdad?”

Existe un claro consenso en los estudios comparativos sobre la representación femenina ante el Poder Legislativo, en el sentido de que las cuotas tienen un impacto positivo en el número de mujeres representadas. Hasta la fecha no se ha evaluado el grado en el que la forma y eficacia de las cuotas de género están determinadas por el modelo de ciudadanía y el sistema político propio de cada país. El proyecto aborda este vacío y busca establecer si la forma precisa y la eficacia percibida de las cuotas dependen de la índole de la ciudadanía en un sentido discursivo, así como la naturaleza del sistema político a nivel institucional.

El uso de las cuotas se ve crecientemente influido por recomendaciones internacionales y su adopción en otros países. La noción internacional de las cuotas, sin embargo, se encuentra con contextos ampliamente distintos en cada país. Este tema constituye el punto central del proyecto. Por consiguiente, las cuotas están siendo introducidas sin tener como contexto una historia de movilización de las mujeres o de su integración al mercado laboral y la vida política, a diferencia de los países nórdicos.¹⁵ No existe uno sino varios modelos de empoderamiento de las mujeres, los cuales por lo general se definen como la capacidad de actuar y de evitar acciones determinadas, en tanto que la ciudadanía se refiere a los derechos y capacidades para la acción colectiva.

La discusión teórica

En la discusión sobre las cuotas se funden varios debates importantes relativos a principios. Las cuotas

representan un cambio en las políticas públicas sobre igualdad, al permitir el paso de una “igualdad de oportunidades” a una “igualdad de resultados”. Sin embargo, también tocan cuestiones fundamentales en la teoría democrática y en la teoría feminista y este proyecto se propone contribuir a tales debates teóricos.¹⁶

En su texto clásico, Hanna Pitkin argumenta que no existe una idea común sobre la naturaleza de la representación y sobre el significado de una representación justa.¹⁷ Al establecer la diferencia entre la representación de ideas y la representación social¹⁸, las cuotas de género encarnan la segunda noción. Sus detractores con frecuencia argumentan desde la primera posición. En este caso, el debate se centra en los conceptos de ciudadanía universal versus ciudadanía diferenciada. Adicionalmente, se encuentran en juego diferentes conceptos en cuanto al papel de los políticos y las políticas: el delegado con un mandato cerrado versus el de un verdadero representante o el servidor público versus el de representante de un grupo.¹⁹

Anne Phillips aboga por las cuotas de género en un sistema que combine una política de ideas con una política de presencia. Aun cuando contempla los distintos argumentos en contra de las cuotas, la autora cuestiona por qué existe una total coincidencia en la demanda de una igual participación para las mujeres, pero no de una igual representación. Debe tomarse como punto de partida el hecho de que las mujeres de todo el mundo hayan sido excluidas de la representación y no los principios abstractos de tal representación.²⁰

Aun cuando las cuotas a menudo se cumplen con recelo, todos los sistemas electorales incorporan algún tipo de cuota, por ejemplo, geográfica, en cuyo caso las áreas con mayor densidad de población reciben un número desproporcionado de escaños en el Parlamento. La relación entre las cuotas de género y aquéllas para otras agrupaciones sociales es compleja, debido a que en cualquier otro grupo social también hay mujeres. El tema de las cuotas toca el debate sobre la importancia de la representación femenina. Tres argumentos se esgrimen en la actualidad en este sentido, así como en las campañas a favor del sufragio:

- Las mujeres representan la mitad de la población y tienen derecho a ocupar la mitad de los escaños (argumento sobre la justicia).

- Las mujeres tienen experiencias diferentes, construidas ya sea desde su condición biológica o social, que deben ser representadas (argumento sobre la experiencia).
- Mujeres y varones tienen intereses hasta cierto punto en conflicto y, por lo tanto, los segundos no están en posibilidad de representarlas (argumento sobre los grupos de interés).²¹ Un cuarto argumento aborda la importancia de que las mujeres que participan en política sirvan como modelos de conducta y allanen el camino para otras mujeres.

Birte Siim²² establece la diferencia entre tres modelos de ciudadanía: el liberal (Reino Unido, EE.UU.), el participativo (países escandinavos) y el republicano (Francia). La introducción del sistema de cuotas belga y francés con el nombre de *parité* busca trascender el controversial concepto de la representación grupal. A partir de una comprensión republicana de la ciudadanía, el *parité* “no significa simplemente que se agreguen mujeres, sino que implica la reestructuración del pacto social para permitir a las mujeres ser representantes de lo universal, lo cual da un amplio espacio para el reconocimiento de una pluralidad que resulta irreductible a una pluralidad de opiniones y que, por lo tanto, da espacio para la introducción de la otredad en la representación”.²³

Las cuotas también tocan el actual dilema filosófico dentro de la teoría feminista sobre “la categoría mujeres” y apuntan al viejo problema, tan conocido por el movimiento feminista, de que no todas se identifican con el grupo de “mujeres”. Esta condición grupal es el talón de Aquiles del movimiento feminista y, a la vez, su razón de ser:

“El proletario dice ‘nosotros’, al igual que el negro y, al considerarse a sí mismos como sujetos sociales, transforman a la burguesía, a los blancos, en los ‘otros’. Pero las mujeres no dicen ‘nosotras’... El hombre habla de ‘las mujeres’ y las mujeres usan la misma palabra al referirse a sí mismas”.²⁴

La crítica actual dentro de la teoría feminista es en parte una crítica al etnocentrismo occidental, al subrayar el principio de la multiplicidad de identidades. En parte, es una crítica post-estructuralista, en el sentido de que el feminismo tiende a construir la categoría misma de mujer, que quiere disolver.²⁵ Pero en lugar de etiquetar con conceptos estáticos de “esencialismo”, es necesario explorar empíricamen-

te los dilemas y preferencias estratégicas de las mujeres en diversos contextos.²⁶ El estudio de los sistemas de cuotas implica analizar qué conceptos de representación y qué comprensión de las mujeres como grupo se encuentran en juego en la discusión global sobre las cuotas de género.

Un formato de investigación comparativa permite explorar la forma en que las cuotas son introducidas y su funcionamiento en diferentes contextos, tanto a nivel de sus estructuras como de los actores. El estudio incluirá un selecto número de países de todas las regiones del mundo, con base en la experiencia de la red internacional de investigación creada para este proyecto. Será necesario complementar los estudios anteriores sobre países individuales con el fin de llenar los vacíos. Como resultado del proyecto se elaborarán artículos para revistas científicas y un libro más extenso sobre las cuotas, el cual incluirá estudios por países elaborados por personas de gran reputación en el mundo académico, además de capítulos en que se abordarán los aspectos comparativos. Asimismo, se planea publicar un manual dirigido al público en general, en cooperación con Internacional IDEA. El proyecto internacional abordará los siguientes cuatro aspectos de las políticas sobre cuotas:

1. El discurso

Se estudiará el debate sobre las cuotas, el cual parece tener características propias en cada país, en su relación con otros debates recientes y con el discurso general sobre el significado de género y la representación democrática (véase arriba). Aun cuando los discursos adquieran un carácter cada vez más internacional, los debates mismos todavía tienen lugar predominantemente dentro de las fronteras lingüísticas, ya sean nacionales o regionales. Así, Htun y Jones argumentan que los principios de igualdad de género en América Latina se han incorporado gradualmente a la comprensión prevaleciente de la democracia y la modernidad, dando a las cuotas un valor simbólico.²⁷ Las nociones sobre la diferencia versus la homogeneidad están en juego en estos debates: si las cuotas son vistas como una medida temporal o permanente pueden utilizarse para evaluar la comprensión ontológica de las diferencias de género.²⁸ Además, si las cuotas son la respuesta, ¿cuál es entonces la comprensión sobre el problema y cómo se construye el debate público?²⁹

2. El proceso de toma de decisiones

En el proyecto se comparará el proceso de toma de decisiones en los países incluidos. En este caso, aspectos como el escenario institucional, la estructura de partidos y la influencia del movimiento de mujeres adquieren una importancia crucial. ¿Quiénes fueron los principales actores en la introducción de las cuotas? En algunos países esto se ha realizado mediante enmiendas constitucionales o por ley, en cuyo caso el Estado interviene con el fin de garantizar una representación equitativa. En los países nórdicos, las cuotas de género se han decidido por ley sólo en el caso de las designaciones para ocupar cargos en directorios y comisiones públicas.³⁰ En esa región, las cuotas en las elecciones públicas se basan exclusivamente en la decisión de cada partido político, como es el caso en Suecia del “sistema de cremallera”. Por consiguiente, la eliminación de las cuotas se facilita, como revela el caso de Dinamarca.

3. La implementación de los diferentes tipos de cuotas

El proyecto indagará sobre el proceso de implementación, un aspecto por lo común negado al abordar este tema por parte de investigadores y personas encargadas de la formulación de políticas. Se abordarán sólo las cuotas aplicadas en el proceso de selección de precandidaturas y candidaturas para cargos de elección popular. El tema de las cuotas dentro de los partidos, por tanto, se omitirá, así como las cuotas para la integración de directorios y comisiones públicas. El estudio se focalizará en los comicios nacionales, aunque las elecciones regionales y locales se incluirán siempre y cuando haya datos disponibles.

Este estudio comparativo puede contribuir a alcanzar una comprensión mucho más sólida sobre el funcionamiento de los diferentes tipos de cuotas, vistas en relación con los distintos sistemas electorales y de nominación (por ejemplo, realización de elecciones primarias, grado de centralización de las organizaciones partidarias, listas abiertas versus listas cerradas). A manera de conclusión preliminar, se ha encontrado que las cuotas tienen menos probabilidades de ser aplicadas y tener éxito en sistemas electorales basados en distritos uninominales, en los que cada partido presenta únicamente una candidatura, contrario a los sistemas de representación propor-

cional. Sin embargo, incluso en estos últimos sistemas, los partidos pequeños y aquellos conformados en circunscripciones reducidas tienen dificultades para implementar las cuotas sin que surja una interferencia crucial con respecto a las prerrogativas usuales de la organización partidaria local para seleccionar a sus propios candidatos.³¹ Así, cabe la posibilidad de que los conflictos con otros principios obstaculicen la implementación.

La legitimidad del sistema de cuotas es otro elemento crucial. Es una de las hipótesis de este proyecto que el carácter del debate que culmina con la introducción de las cuotas tiene tanta importancia desde el punto de vista de sus resultados, como el sistema electoral mismo.

4. Consecuencias de las cuotas

El resultado de la adopción de sistemas de cuotas se estudiará tanto en términos cuantitativos como cualitativos. Si bien las estadísticas electorales pueden indicar el número de mujeres elegidas, lamentablemente en muchos países dichas estadísticas no ofrecen datos suficientes sobre las personas nominadas según su sexo, información que debe obtenerse por otras vías, tales como los partidos políticos. Las consecuencias de la adopción de las cuotas deben estudiarse también en términos cualitativos, analizando tanto los resultados perseguidos como los que no se buscaban (por ejemplo, estigmatización, topes invisibles que impiden que el porcentaje de mujeres aumente por encima del requerido por la cuota, así como escisiones no intencionadas entre diferentes grupos de mujeres).

A manera de hipótesis preliminar, este proyecto plantea que cuando la adopción de las cuotas se apoya en una movilización previa y en la integración de las mujeres en todos los campos de la sociedad, el sistema tiene mejores probabilidades de éxito que cuando no se cumple con esta condición –definiendo tal éxito en términos de un empoderamiento permanente de la población femenina que conduzca a una ciudadanía política igualitaria. Dado que las cuotas en sí mismas no eliminan todas las otras barreras que enfrentan las mujeres para alcanzar una ciudadanía plena, la pregunta crucial es si esa meta puede lograrse mediante la implantación de un sistema de cuotas inspirada por el contexto internacional, sin una movilización entre los grupos más amplios de

mujeres. En este sentido, cabe preguntarse si el contar con una masa crítica de mujeres es realmente crucial.³²

La interrelación entre el ámbito nacional y el internacional será también un tema de análisis, en especial la influencia de diversos organismos internacionales, los cuales emiten cada vez más recomendaciones, incluso disposiciones normativas, en materia de políticas sobre igualdad. En efecto, organismos como la Organización de las Naciones Unidas, (ONU), la Unión Interparlamentaria (IPU), la Unión Europea (UE) y la Organización para la Seguridad y Cooperación Europea (OSCE), han recomendado la adopción de los sistemas de cuotas, por ejemplo, en instrumentos como la Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) de 1979 y la Plataforma de Acción de Beijing de 1995. Asimismo, muchos otros organismos internacionales han trabajado sobre el tema: International IDEA, la OSCE, la IPU y la UE, todos los cuales tienen proyectos sobre las mujeres y el proceso de toma de decisiones. Sin duda, estas recomendaciones internacionales han dado legitimidad al uso de las cuotas. En este sentido, el proyecto contempla la realización de un estudio especial sobre el trabajo de la comunidad internacional en torno a la introducción de cuotas de género en Bosnia y Herzegovina.

¿En qué medida y en qué circunstancias ha sido posible para actores como el movimiento de mujeres valerse tanto de tales recomendaciones internacionales como de la cooperación multinacional entre distintos organismos para promover sus intereses en el ámbito nacional? El marco teórico para este estudio es el debate actual sobre si los movimientos sociales en general tienen más oportunidades gracias a la internacionalización y la globalización, o si de hecho estos procesos los dejan carentes de todo empoderamiento, a menos que renuncien al carácter mismo de movimientos de base y se conviertan en ONG's profesionales.³³

Notas y Referencias

1. Véase: [http:// www.quotaproject.org](http://www.quotaproject.org).
2. Ballington 1998. 2000.
3. Squires. 1996.
4. Htun y Jones. 2002.
5. Christensen. 1999.
6. IPU. 2003.
7. Phillips. 1995.
8. Rule. 1987; Karam. 1998.
9. Dahlerup. 1986. 1988. 1990; Lovenduski y Norris. 1993. 1998; Nelson y Chowdhury. 1994; Jalusic y Antic. 2001.
10. Bergqvist. 1999; Haavio-Mannila, Eduards, Dahlerup y otros. 1985; Karvonen y Selle. 1995; Lovenduski. 1986; Sainsbury. 1993.
11. Skjeie. 1992; Walby. 1999; Wangerud. 1998.
12. Dahlerup. 1998a; Gustafsson. 1997.
13. Dahlerup. 1998b; Lovenduski y Norris. 1996.
14. Lister. 1997; Sainsbury. 1999; Siim. 2000.
15. Bergqvist. 1999.
16. Bergqvist .1999.
17. Fraser. 1997; Phillips. 1995; Young. 1990.
18. Pitkin. 1967.
19. Esaiasson & Holmberg. 1996; Phillips. 1995.
20. Squires.1996.
21. Phillips. 1995.
22. Dahlerup. 1978; Phillips. 1995.
23. Siim, Birte. 2000. *Gender and Citizenship*.
24. Marques-Pereira. 2000. pag. 23.
25. Beauvoir. 1949.
26. Benhabib y otros. 1995.
27. Dahlerup. 2001.
28. Htun y Jones. 2002.
29. Dahlerup. 2001.
30. Bacchi. 1999.
31. Dahlerup. 1988-90; Bergqvist. 1994.
32. Matland. 1998; Dahlerup. 1988. 1990.
33. Dahlerup. 1988.
34. Dahlerup. 2000b.

Lecturas de ampliación

- Bacchi, Carol Lee. 1996. *Politics of Affirmative Actions. Women, Equality and Category Politics*. Londres: Sage.
- Bacchi, Carol Lee. 1999. *Women, Politics and Policy*. Londres: Sage.
- Ballington, Julie. 1998. "Women's Parliamentary Representation. The Effects of List PR", *Politikon. South African Journal of Political Studies* 25/2. Diciembre. pags. 77-93.
- Ballington, Julie. 2000. "Representation of Women in Political Parties". *South African Local Government Elections 2000 EISA* 6.
- Benhabib, Seyla y otros. 1995. *Feminist Contentions*. Nueva York y Londres: Routledge.
- Bergqvist, Christina y otros (eds.) 1999. *Equal Democracies? Gender and Politics in the Nordic Countries*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Caul, Miki, 1999. "Women's Representation in Parliament". *Party Politics* Vol. 5/1. pags. 79-98.
- Christensen, Trine Gronborg. 1999. "A Woman's Place is in the House - State House!", *Speciale*, Departamento de Ciencias Políticas, Universidad de Aarhus.
- Dahlerup, Drude. 1978. "Women's Entry into Politics. The Experience of the Danish Local and General Elections 1908-20". *Scandinavian Political Studies* Vol. 1. Nueva serie 2-3. pags. 139-162.
- Dahlerup, Drude. 1986. *The New Women's Movement. Feminism and Political Power in Europe and the U.S.A.* Londres: Sage.
- Dahlerup, Drude. 1988. "From a Small to a Large Minority: Women in Scandinavian Politics". *Scandinavian Political Studies* Vol. 11 No. 4. pags. 275-298.
- Dahlerup, Drude. 1988-90. Vi har ventet lange nok (We have waited too long). Publicación en

danés (1988), islandés (1988), noruego (1989), sueco (1989) y finlandés (1990).

Dahlerup, Drude. 1998a. *Rødstrømperne. Den danske Rødstrømpebevægelses udvikling, nytænkning og gennemslag 1970–85* Vol. 1–2. Copenhagen: Gyldendal.

Dahlerup, Drude. 1998b. “El uso de cuotas para incrementar la representación política de la mujer”. En Miriam Méndez Montalvo y Julie Ballington (eds.) *Mujeres en el Parlamento Más allá de los números*. Estocolmo: Internacional IDEA. <http://www.int-idea.se/women/>.

Dahlerup, Drude. 2001. “Ambivalenser och strategiska val. Om problem i kvinnorörelsen och i feministisk teori kring särart och jämlikhetsbegreppen”. *Kvinnovetenskaplig Tidskrift* 1. págs. 17–40.

Esaiasson, y Søren Holmberg. 1996. *Representation from Above – Members of Parliament and Representative Democracy in Sweden*. Aldershot: Dartmouth Publishing.

Fraser, Nancy. 1997. *Justice Interruptus. Critical Reflections on the ‘Postsocialist’ Condition*. Nueva York y Londres: Routledge.

Freidenvall, Lenita. 1999. *Betydelsen av kön i kommunalpolitiken ur ett generationsperspektiv*. Tesis para optar por el grado de Maestría, Departamento de Ciencias Políticas, Universidad de Estocolmo.

Göteborg Studies in Politics 53.

Gustavsson, Gunnel y otros. 1997. *Towards a New Democratic Order? Women’s Organizing in Sweden in the 1990s*. Estocolmo: Publica.

Haavio-Manilla, Elina, Dahlerup, Drude, Eduards, Maud y otros. 1985. *Unfinished Democracy. Women in Nordic Politics*. Nueva York: Pergamon Press.

Hedlund, Gun. 1996. “Det handlar om prioriteringar. Kvinnors villkor och intressen i

lokal politik”. *Örebro Studies* 14, Högskolan i Örebro.

Htun, Mala y Mark P. Jones. 2002. “Engendering the Right to Participate in Decision Making: Electoral Quotas and Women’s Leadership in Latin America”. Ponencia, New School of Social Research/Michigan State University.

Inglehart, Ronald y Pippa Norris. 2000. “The Developmental Theory of the Gender Gap: Women’s and Men’s Voting Behavior in Global Perspective”. *International Political Science Review* 21(4), págs. 441–462.

Jalusic, Vlasta y Milica G. Antic. 2001. *Women – Politics – Equal Opportunities/ Zenske – Politike – Možnosti*. Ljubljana: Politikz.

Karvonen, Lauri y Per Selle (eds.) 1995. *Women in Nordic Politics. Closing the Gap*. Aldershot: Dartmouth.

Lister, Ruth. 1997. *Citizenship: Feminist Perspectives*. Nueva York: New York University Press.

Lovenduski, Joni y Pippa Norris (eds.). 1993. *Gender and Party Politics*. Londres: Sage.

Lovenduski, Joni y Pippa Norris (eds.). 1996. *Women in Politics*. Oxford: Oxford University Press.

Lovenduski, Joni. 1986. *Women and European Politics*. Brighton: Harvester Press.

Lovenduski, Joni. 1997. “Gender Politics: A Breakthrough for Women?” *Parliamentary Affairs* 50 (4). págs. 708–19.

Marques-Pereira, Bérengere y Nolasco, Patricio. 2001. *La représentation politique des femmes en Amérique latine*. París: L’Harmattan.

Marques-Pereira, Bérengere. 2000. “Political Representation in Belgium. Women’s Citizenship, Change and Contribution in Parliamentary

- Debates”, Text no 3-2000, GEP, Aalborg University. <http://www.i4.auc.dk/GEP>
- Matland, Richard E. 1998. “Enhancing Women’s Political Participation: Legislative Recruitment and Electoral Systems”. en Méndez Montalvo, Miriam y Julie Ballington (eds.) *Mujeres en el Parlamento Más allá de los números*. Estocolmo: International IDEA.
- Méndez Montalvo, Miriam y Julie Ballington (eds.) *Mujeres en el Parlamento Más allá de los números*. Estocolmo: International IDEA.
- Nelson, J. Barbara y Najma Chowdhury. 1994. *Women and Politics Worldwide*. New Haven y Londres: Yale University Press.
- Norris, Pippa. 2000a. “Women’s Representation and Electoral Systems”. en R. Rose (ed.) *The International Encyclopedia of Elections*. Washington DC: CQ Press. págs. 348–351.
- Phillips, Anne. 1995. *The Politics of Presence*. Oxford: Clarendon Press.
- Pitkin, Hannah. 1967. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
- Russell, Meg. 2000. *Women’s Representation in UK Politics: What can be done within the Law?* Londres: The Constitution Unit.
- Sainsbury, Diane. 1993. “The Politics of Increased Women’s Representation: the Swedish Case”. en Lovenduski, Joni y Pippa Norris (eds.) *Gender and Party Politics*. Londres: Sage. págs. 263–290.
- Siim, Birte. 2000. *Gender and Citizenship. Politics and Agency in France, Britain and Denmark*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Skjeie, Hege. 1992. *Den politiske betydningen av kjønn. En studie av norsk topp-politikk*. Institutt for samfunnsforskning, rapport 92:11. Oslo.
- Squires, Judith. 1996. “Quotas for Women: Fair Representation?”. en Lovenduski, Joni y Pippa Norris (eds.) *Women and Politics*. Oxford: Oxford University Press. págs. 73–90.
- Squires, Judith. 1999. *Gender in Political Theory*. Cambridge: Polity Press.
- Stetson, Dorothy y Amy Mazur (eds.) 1995. *Comparative State Feminism*. Oxford: Oxford University Press.
- Unión Interparlamentaria. 1999. “Participation of Women in Political Life”. *IPU Reports and Documents No 35*. Ginebra: IPU.
- Unión Interparlamentaria. 2000. *Women in National Parliaments*. <http://www.ipu.org>
- Walby, Sylvia (ed.) 1999. *New Agendas for Women?* Basingstoke: Macmillan.
- Wängnerud, Lena. 1998. *Politikens andra sida – om kvinnorepresentation i Sveriges riksdag*.
- Wängnerud, Lena. 2000. “Representing Women”. en P. Esaiasson y K. Heidar (eds.) *Beyond Westminster and Congress: The Nordic Experience*. Columbia: Ohio State University Press. págs. 132–154.
- Young, Iris M. 1990. *Justice and the Politics of Difference*. Princeton: Princeton University Press.

El sistema de cuotas en América Latina:

Panorama general

POR JACQUELINE PESCHARD¹

Desde la antigüedad, la política ha sido una esfera de la vida pública reservada a los hombres. Ello ha implicado no sólo que los cargos públicos —ejecutivos y de representación— fueran ocupados por varones, sino que la política se leyera y comprendiera en códigos y pautas masculinas, marginando a las mujeres en las deliberaciones y en los procesos de toma de decisiones sobre los asuntos de interés colectivo.

No fue sino hasta el siglo XX que la situación de exclusión e injusticia empezó a revertirse. De hecho, éste ha sido identificado como el siglo de las mujeres, ya que desde su inicio fue testigo de las luchas de las sufragistas a favor del reconocimiento de las mujeres como ciudadanas. Durante los últimos tres decenios se evidenció la incorporación de las mujeres al espacio público a través de su participación en los movimientos sociales, y finalmente dio cuenta de su esfuerzo por acceder a esferas de dirección y de responsabilidad política.

En América Latina, el reconocimiento de la ciudadanía para las mujeres se estableció por primera vez en Ecuador en 1929, seguido casi inmediatamente por Chile y Uruguay en 1931. Sólo 30 años más tarde quedaría concluida la tarea de darle a la mujer el derecho al voto en la región, cuando Paraguay y El Salvador lo incorporaron en sus constituciones en 1961².

El largo camino seguido por los países latinoamericanos hacia la conquista del voto femenino contrasta con la rapidez con la que, durante los años

noventa, éstos se fueron sumando en la definición de disposiciones legales para promover el acceso de las mujeres a cargos políticos de responsabilidad. Una de dichas disposiciones fue el sistema de cuotas.

Como mecanismos de discriminación positiva, las cuotas implican un tratamiento preferencial a las mujeres. Esta medida tiene un objetivo equilibrador de las desigualdades que enfrentan las mujeres para acceder a cargos políticos, al forzar su ingreso al poder público y no dejarlo completamente a la buena fe de los partidos políticos, ni a sus procedimientos tradicionales de selección.

Así, Argentina, mediante la Ley de Cupos, estableció en 1991 una cuota del 30% de candidaturas de representación para las mujeres. A partir de ahí, diez países más han promulgado leyes que tienen por objeto incluir un mínimo de mujeres en las listas de candidatos de los partidos políticos, con un porcentaje que oscila entre el 20 y el 40 de las candidaturas parlamentarias, dependiendo del país. Adicionalmente, Colombia ha incorporado este mecanismo (30%) para cargos de máximo nivel decisorio de la administración pública³.

La aceptación que hoy existe en América Latina en torno a las cuotas de género es revelada por encuestas de opinión según las cuales dos tercios de la población considera que las cuotas son, en general, beneficiosas para el continente. Asimismo, y como se señaló en el Capítulo I, la mayoría de la población en la región (57%) apoya la idea de que se incremente

el número de mujeres que ocupan cargos políticos, en el entendido de que ello conduce a la formación de mejores gobiernos, por cuanto las mujeres son más honestas que los hombres (66%) y son mejores a la hora de tomar decisiones (85%)⁴.

Si bien es cierto que las mujeres latinoamericanas están lejos de tener condiciones de igualdad política con los hombres, también lo es que hoy existe mayor conciencia en torno a los problemas que conlleva su exclusión y discriminación. En este sentido, parece haberse generado un importante consenso alrededor de la conveniencia de ampliar la presencia de las mujeres en las esferas de decisión política y, además, que ésta se produzca a corto plazo. En conclusión, en América Latina el tema de la participación de las mujeres ya ha cobrado carta de naturaleza.

Las cuotas como expresión de la democratización

Fue en el contexto de los procesos de transición y de consolidación democráticas en Latinoamérica, duran-

te la década de los ochenta, que —al calor de los nuevos movimientos sociales y de las organizaciones de mujeres que surgieron en su seno— así como del relanzamiento de los partidos políticos y de las instituciones democráticas—, el tema de la extensión de los derechos humanos y ciudadanos y, particularmente, el de la equidad entre hombres y mujeres, pasó a formar parte de la agenda política de los gobiernos y actores políticos de la región.

En estos años, las mujeres se incorporaron masivamente a organizaciones vinculadas a demandas sociales particulares. De ahí saltaron a participar en el terreno de la política formal, primero defendiendo la efectividad del sufragio, sumándose a organizaciones de observadores electorales, y más tarde buscando encabezar dichos movimientos y acceder a cargos directivos. Empero, no sería sino hasta después de la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing, en 1995, que en la región se desatarían las reformas legales que contemplaban las cuotas para mujeres. No es casual que la gran mayoría de los países que han

Tabla 1: Leyes de cuotas y composición por género de las Cámaras de Diputados en 12 países de América Latina

| País | Año de la reforma | Cuota mínima por ley | Ubicación específica en la lista | Tipo de listas |
|-----------------|--------------------------|-----------------------------|---|-----------------------|
| Argentina | 1991 | 30% | Sí | Cerrada |
| Costa Rica | 1997 | 40% | No | Cerrada |
| Perú | 1997 | 25% | No | Abierta |
| | 2000 | 30% | | |
| Rep. Dominicana | 1997 | 25% | No | Cerrada |
| México | 1996 | 30% | No | Cerrada |
| Ecuador | 1997 | 20% | Sí | Abierta |
| | 2000 | 30% | | |
| Bolivia | 1997 | 30% | Sí | Cerrada |
| Colombia* | 2000 | 30% | No | Cerrada |
| Panamá | 1997 | 30% | No | Abierta |
| Venezuela** | 1997 | 30% | No | Cerrada |
| Brasil | 1997 | 30% | No | Abierta |
| Paraguay | 1996 | 20% | Sí | Cerrada |

*La disposición de cuotas se refiere a cargos administrativos.

** La cuota fue rescindida posteriormente.

Fuentes: Adaptado de Mala Htun y Mark Jones. 2000. *Cuotas y mujeres en América Latina*; "Leyes de cuotas". Comisión Interamericana de Mujeres - Organización de Estados Americanos; <http://www.oas.org/CIM/spanish/leyesdecuotas.htm>

adoptado las cuotas lo hayan hecho entre 1996 y 1997. Este proceso sigue avanzando, dado que uno de los propósitos acordados en Beijing fue alcanzar el acceso efectivo de la mujer a los niveles de toma de decisiones políticas en un 50% para el año 2005. En definitiva, se propuso como meta lograr la democracia paritaria en ese año.

Es cierto que, hoy por hoy, las constituciones latinoamericanas consagran la igualdad jurídica entre los ciudadanos, y que incluso algunas de ellas (Colombia, Ecuador, Nicaragua, Argentina) hacen mención específica a las mujeres. Sin embargo, esta protección genérica está lejos de traducirse en igualdad efectiva de oportunidades de acceso a cargos de dirección y representación. De hecho, antes de que se introdujeran las cuotas en la región, el promedio de representación de las mujeres en los parlamentos latinoamericanos apenas llegaba al nueve por ciento⁵.

La adopción de cuotas en América Latina —y el hecho de que la gran mayoría de los países que las han adoptado haya fijado el 30% como cupo— no significa que su incorporación a las leyes electorales haya sido un acto mecánico y convencional, o nece-

sariamente conectado con el grado de desarrollo democrático de cada país. Costa Rica, un país con una larga tradición democrática, tiene una cuota del 40%, mientras que países como Brasil, República Dominicana y Perú, con diferentes niveles de desarrollo democrático, prevén el 30, el 25 y el 25%, respectivamente, y Paraguay, con una larga historia autoritaria, ha establecido una cuota del 20%.

Los diferentes tipos de cuotas y su funcionamiento

La amplia socialización que han alcanzado estos mecanismos compensadores obligan a analizar su funcionamiento como instrumento para reducir la asimetría de género en la representación política. Existen distintas modalidades o tipos de cuotas que influyen en su capacidad de transformar las condiciones de desigualdad en la participación de la mujer.

En relación con el establecimiento de un cierto porcentaje, vale la pena señalar que éste no significa inmediatamente que las candidaturas de mujeres tengan la posibilidad real de traducirse en una proporción semejante de escaños. La experiencia evidencia

Cuadro 1: Tipos de cuotas

Tipos de Cuotas

| | |
|-------------------------------------|--|
| <i>Constitucionales</i> | Se consagran en el ámbito de las leyes fundamentales, preferentemente constituciones. |
| <i>Legislativas</i> | Establecidas en leyes. En América Latina las cuotas están previstas en las leyes electorales. |
| <i>Cuotas de partidos políticos</i> | Algunos partidos políticos utilizan el sistema de cuotas en sus procedimientos de selección de cargos internos. Como ejemplos encontramos: El Partido Revolucionario Democrático y el Partido Revolucionario Institucional de México; El Partido Socialista, el Partido por la Democracia y el Partido Demócrata Cristiano de Chile; El Partido Unidad Social Cristiana de Costa Rica; El Partido de los Trabajadores de Brasil; Acción Democrática de Venezuela; El Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional de El Salvador, y El Frente Sandinista de Liberación Nacional de Nicaragua. ⁶ |

Cuadro 2: Diferentes modalidades del ordenamiento sobre cuotas

Modalidades del ordenamiento sobre cuotas

| | |
|----------------------------|--|
| <i>Obligatorias</i> | <p>El porcentaje debe asignarse de una determinada manera; tanto en la lista de candidatos titulares como de suplentes, especificando la alternancia o su secuencia (por ejemplo, de cada tres candidaturas, una para mujeres).</p> <p>Prevén sanciones en caso de que no se cubran los puestos de la manera establecida.</p> <p>Ejemplos: En Argentina, Bolivia y Paraguay no se registra a la lista de partidos que no cumplan con la cuota.</p> |
| <i>Indicativas</i> | <p>Está establecido el porcentaje sin especificar la manera de satisfacerlo.</p> <p>Se deja a las cúpulas partidarias un amplio margen de discrecionalidad para colocar las candidaturas de mujeres en cualquiera de los lugares de las listas, cuando no en el espacio de los suplentes.</p> <p>Ejemplos: En México, Perú, Brasil y Panamá las leyes no especifican la ubicación precisa de las mujeres en las listas.</p> |

que puede cumplirse con la norma sin cumplir con su espíritu, ya que se coloca a las mujeres al final de las listas de candidatos titulares, o bien en los espacios de las suplencias donde tienen reducidas, cuando no nulas, posibilidades de ocupar el cargo. Esto explica por qué en los países en donde existen las cuotas, los niveles reales de representación de las mujeres en sus respectivos órganos legislativos alcanzan actualmente apenas un promedio general del 15.8%.

Una disposición adicional que sirve para reforzar la eficacia de las cuotas consiste en fijar una distribución obligatoria de las candidaturas de mujeres y sanciones precisas en caso de incumplimiento, tales como el rechazo de su inscripción por parte de la autoridad electoral. Así, en Argentina la ley plantea que las candidatas estén colocadas en proporciones suficientes para ser elegidas. En Bolivia está establecido que de cada tres candidatos uno debe ser mujer y en Paraguay, de cada cinco lugares, uno debe ser ocupado por una mujer. En el caso de México, en donde la legislación obliga a los partidos a que las candidaturas que postulen no excedan del 70% para un mismo género, cada uno de ellos cumple con el ordenamiento de acuerdo con sus propios estatutos, es decir, de acuerdo con la cultura política de sus cuadros y militantes. De tal suerte que, mientras para el PRI (Partido Revolucionario Institucional) y el PRD (Partido

de la Revolución Democrática) —que tienen cuotas diferentes (50 y 30% respectivamente)— de cada tres candidatos uno es mujer, para el PAN (Acción Nacional) no hay orden de prelación alguno.

El buen funcionamiento de las cuotas tiene que ver también con el sistema electoral vigente. A pesar de que los sistemas electorales no son los únicos elementos determinantes de la disparidad en la representación política de hombres y mujeres, sí pueden ayudar a hacer más eficaces las cuotas. Por lo general, las cuotas tienden a funcionar mejor en sistemas de representación proporcional que en los de mayoría en los cuales hay un solo candidato por circunscripción.

En países donde las listas de candidatos para ocupar escaños parlamentarios son abiertas como en Perú, Ecuador, Panamá y Brasil, la promoción de las candidaturas femeninas se deja en manos de los electores, es decir, son los votantes quienes determinan, según sus preferencias, la colocación de los victoriosos, y eventualmente, de las mujeres como parlamentarias. A pesar de esto, generalmente se reproduce la cultura política dominante, es decir, se favorece a las candidaturas masculinas. En cambio, en el resto de los países de la región, la lista de candidatos es cerrada y bloqueada, dejando a la decisión de los cuadros partidarios y de la competencia interna la posibilidad de favorecer a las candidatas mujeres, lo que tam-

poco ofrece garantía de equidad, dado el predominio tradicional de los hombres en los cuadros partidarios. De tal suerte que, si no existe una disposición expresa para la colocación de las candidaturas femeninas, el objetivo de las cuotas tiende a diluirse al dejarse en manos ya sea de las cúpulas partidistas, que generalmente están compuestas predominantemente por varones, ya de la población votante que participa de los valores y consideraciones dominantes sobre los quehaceres políticos, lo cual deja en desventaja a las mujeres.

La magnitud de los distritos electorales es otro elemento del sistema electoral que puede favorecer el acomodo de las mujeres, ya que mientras más grande es el distrito o circunscripción, mayores oportunidades existen de que éstas encuentren un lugar en la representación⁷ al haber un número más elevado de candidatos.

Por último, cabe señalar que la efectiva aplicación de las cuotas depende también de otros elementos tales como la disposición de los dirigentes partidarios para abrir los espacios de decisión y candidaturas al género femenino. En este contexto, si la decisión sobre la ubicación de las candidatas en las listas está sujeta a la correlación de los grupos dentro de los partidos, las cuotas sólo prosperarán cuando las mujeres hayan logrado penetrar las estructuras de los partidos y colocarse en los niveles de mando intermedio y superior. Es decir, cuando su presencia en las decisiones internas sea regular y significativa.

La implementación de las cuotas en Latinoamérica

En la valoración sobre la implementación de las cuotas en la región, es preciso tener en cuenta que su adopción es muy reciente y por tanto no se cuenta aún con un período suficiente de vigencia para medir su efectivo funcionamiento. Sin embargo, en este contexto, el criterio más inmediato para evaluar su éxito resulta ser el porcentaje de mujeres que actualmente ocupan escaños parlamentarios.

Argentina, que fue el primer país en introducir las cuotas, y además con especificaciones sobre su colocación y mecanismos de sanción⁸, ha alcanzado en 2002 un 30.7% de representación femenina en la Cámara de Diputados y un 35.2% en el Senado, es decir, la Ley de Cupos en este país es ya un éxito. Costa Rica, que tiene la cuota más alta (40%), además de

una larga tradición democrática y una sociedad reconocidamente laica y abierta, antes de la decisión del Tribunal Supremo Electoral de 2000, solamente tenía un 19.3% de mujeres legisladoras. En 2002, respetando la decisión del Tribunal que obliga a los partidos a ubicar a las mujeres en posiciones elegibles, Costa Rica alcanzó el 35%. Cuba y Nicaragua, que no tienen contempladas las cuotas, tienen un 27.6 y 20.7% de mujeres diputadas, respectivamente, lo cual da cuenta de que las cuotas no son el factor decisivo para garantizar la equidad de género, sólo son un facilitador de la misma. Es por ello que la historia política y las tradiciones culturales juegan un papel determinante a la hora de conquistar espacios de responsabilidad política para las mujeres.

En efecto, no es suficiente que exista un sistema democrático, e incluso una tradición democrática, para garantizar mejores oportunidades para las mujeres. Chile y Uruguay, países identificados por su larga tradición democrática, además de que no han incorporado las cuotas a sus legislaciones, solamente tienen un 12.5 y un 12.1% de diputadas mujeres respectivamente en 2002. Adicionalmente, puede afirmarse que la existencia de una cultura política democrática entre las propias elites⁹, tampoco se traduce inmediatamente en una cultura de equidad. De hecho, en Uruguay, cuando se discutió el asunto de las cuotas en 1988, los legisladores las rechazaron por considerarlas inconstitucionales, al contravenir el trato igualitario entre sexos, además de que resultaba conveniente que las mujeres se ganaran por sus propios méritos los cargos de elección¹⁰.

Por otro lado, Ecuador, que en materia de cuotas tiene una de las regulaciones legales más avanzadas —se prevé que el porcentaje se incremente progresivamente en un cinco por ciento en cada elección, con miras a alcanzar por esta vía la paridad— las mujeres sólo ocupan el 14.6% de los asientos parlamentarios en 2002¹¹. De la misma manera, Colombia, que es el único país con cuotas obligatorias para los altos cargos ejecutivos, tan sólo tiene un promedio de representación parlamentaria de mujeres equivalente al 11.2%. Algo semejante ocurre con Brasil, que en 2000 incrementó sus cuotas del 25 al 30% y donde la presencia parlamentaria femenina sólo asciende al 6.8%. Todo lo anterior revela que ni el consenso alrededor de la necesidad de abrir los sistemas políticos a la presencia de las mujeres, ni los avances

Tabla 2: Composición por género de las Cámaras de Diputados y Senadores en las diferentes áreas de la región

| Región País | Elecciones | Cuota | Porcentaje de Diputadas | Porcentaje de Senadoras |
|----------------------|-------------------|--------------|--------------------------------|--------------------------------|
| Cono sur | | | | |
| Argentina | Oct-2001 | 30% | 30.7 | 35.2 |
| Chile | Dic-2001 | | 12.5 | 4.1 |
| Uruguay | Oct-1999 | | 12.1 | 9.7 |
| Paraguay | May-1998 | 20% | 2.5 | 17.8 |
| Promedio | | | 14.5 | 16.7 |
| Andina | | | | |
| Bolivia* | Jun-1997 | 30% | 11.5 | 3.7 |
| Perú | Abr-2001 | 30% | 17.5 | Unicameral |
| Colombia | Mar-2002 | | 12.6 | 9.8 |
| Ecuador | May-1998 | 20/30% | 14.6 | Unicameral |
| Promedio | | | 14.1 | 6.8 |
| Centroamérica | | | | |
| Costa Rica | Feb-2002 | 40% | 35.0 | Unicameral |
| El Salvador | Mar-2000 | | 9.5 | Unicameral |
| Guatemala | Nov-1999 | | 8.8 | Unicameral |
| Honduras | Nov-1997 | | 9.4 | Unicameral |
| Nicaragua | Nov-2001 | | 20.7 | Unicameral |
| Panamá | May-1999 | 30% | 9.9 | Unicameral |
| Promedio | | | 15.2 | |
| Otros | | | | |
| Brasil | Oct-1998 | 30% | 6.8 | 6.3 |
| México | Jul-2000 | 30% | 16.0 | 15.6 |
| República Dominicana | May-1998 | 25% | 16.1 | 6.7 |
| Venezuela | Jul-2000 | | 9.7 | Unicameral |

* En el caso de Bolivia la secuencia en la que las mujeres deben ocupar una candidatura en las listas es diferente según se trate del Senado o de la Cámara Baja. Para la Cámara de Diputados, una de cada tres postulaciones debe ser mujer, mientras que en el Senado debe ser una de cada cuatro postulaciones.

Fuente: Adaptado de Unión Interparlamentaria. *Women in National Parliaments: World Classification*. Febrero. [Internet] <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>.

en el plano de los ordenamientos legales sirven por sí solos para lograr el cometido de hacerlos más justos en materia de género.

Como ha sido mencionado anteriormente, para hacer más eficaces las cuotas y reducir el déficit entre lo que contemplan y lo que realmente se da en la práctica, una primera medida que tendría que adoptarse es que éstas fijaran una ubicación específica para las candidaturas femeninas, además de que el cumplimiento de la regla fuera requisito indispensable

para el registro oficial de las listas de candidatos. No obstante, de los cuatro países que tienen cuotas con ubicación precisa en las listas, sólo Argentina tiene niveles de representación de mujeres correspondiente con el porcentaje de cuotas, en tanto Bolivia, Paraguay y Ecuador tienen déficits de representación con respecto a la cuota del 18.5, 17.5 y 15.4%, respectivamente, lo cual demuestra la insuficiencia de la medida en contextos de incipiente desarrollo democrático.

Para explicar las diferencias en la aplicación de las cuotas y en la renuencia de algunos países para adoptarlas, es necesario incorporar al análisis otro tipo de variables que vayan más allá del desarrollo democrático de cada caso. En primer lugar, cabe señalar que en los países que cuentan con cuotas, el nivel promedio de representación de las mujeres en sus Congresos es del 15.8%, mientras que el de los países que no las tienen es del 12.6, es decir, no hay una diferencia estadísticamente importante en los resultados. Vista desde la perspectiva regional, resulta que Centroamérica tiene la mayor presencia de legisladoras (15.2%), aún cuando sólo Costa Rica y Panamá tienen contempladas cuotas, mientras que la región andina, donde tres de los cuatro países las tienen previstas, tiene en promedio sólo un 14.1% de legisladoras, y la del cono sur, con dos de los cuatro países con cuotas, alcanza una representación femenina del 14.5%.

Una variable a considerar es el nivel de homogeneidad social existente en términos de oportunidades para las mujeres. Las sociedades más abiertas a la equidad de género en los campos social, cultural y educativo, están en mejores condiciones para que las mujeres puedan competir efectivamente para obtener cargos públicos, tanto de representación como de responsabilidad política. Desde luego que el elemento cultural y religioso pesa sensiblemente, ya que los países en donde hay una tradición de separación entre la Iglesia y el Estado, tales como México, Costa Rica y Cuba, existe un mayor reconocimiento al derecho de las mujeres a participar en condiciones de equidad.

Otro elemento a tomar en cuenta es que los partidos políticos son por naturaleza organizaciones con estructuras jerárquicas, fuertemente centralizadas en sus decisiones, lo cual genera una resistencia a las demandas de otros grupos dentro de su propio seno. Así, mientras la democratización no permea la organización interna de los partidos políticos, la demanda de equidad de género en las representaciones políticas se enfrentará a obstáculos difíciles de remontar por más que aquélla esté socialmente legitimada.

Finalmente, las cuotas no son una fórmula de impacto inmediato, y hay contradicciones entre ellas y la práctica real. Una de esas contradicciones se evidencia claramente en la diferencia de los resultados en su funcionamiento en algunos países que las con-

templán para ambas cámaras del Parlamento como en el caso de Paraguay¹². Si bien Latinoamérica ocupa un lugar intermedio en la distribución mundial de la representación femenina¹³ todavía está lejos de alcanzar el objetivo de la igualdad política. No obstante, es posible identificar una serie de beneficios que conlleva la fórmula de las cuotas.

Los beneficios de las cuotas

Las cuotas han tenido un importante efecto simbólico porque han venido sensibilizando a la población sobre el problema de la inequidad, así como de la situación de la mujer y de los problemas que enfrenta. Igualmente, el debate en torno a la adopción de cuotas ha permitido que se vaya creando el hábito de pensar en las mujeres como profesional y políticamente capaces de ocupar cargos de responsabilidad pública. Además, la mayor presencia de mujeres dedicadas a la política ha permitido acumular recursos institucionales para aumentar tanto la representación misma de las mujeres, como la atención sobre los problemas particulares de las mismas, es decir, para impulsar que las decisiones y políticas públicas tengan un enfoque de género.

Las cuotas son consecuencia de una mayor presencia política de las mujeres y sirven para convocar a una mayor movilización de éstas en esa línea, con el objeto de conformar lo que se conoce como “masa crítica”, que se calcula se alcanza con un 30% de representación. Y es que para que una posición y unos intereses particulares encuentren cabida en las decisiones de alguna organización o institución, no es suficiente con que estén unos cuantos representantes de dichos intereses. Se requiere de un número importante de ellos para garantizar que dicha posición no será ignorada.¹⁴

Salidas posibles a la falta de equidad política

Más allá del análisis específico de los efectos de las cuotas sobre la representación de las mujeres en América Latina, quizá lo más importante para idear formas adicionales para promover la equidad de género en la política sea analizar y abordar las causas de la permanencia de la desigualdad política.

Las cuotas rendirán frutos inmediatos en la medida que estos mecanismos estén acompañados por procesos de cambio capaces de generar un tejido so-

cial más equilibrado entre géneros en términos de acceso a la educación, a la salud y al empleo. Ello implicaría la introducción de un conjunto de políticas reformistas de bienestar social, encaminadas a garantizar la existencia de instituciones sociales de respaldo efectivo a las tareas domésticas, tales como guarderías, seguros de desempleo, centros de atención infantil, licencias de maternidad, etc. Actualmente, en América Latina es la institución familiar la que ha ocupado el lugar de estas instituciones sociales, es decir, es la solidaridad familiar y no una estructura social de apoyos organizada por el Estado, la que permite a la mujer ocuparse fuera del ámbito doméstico. Es decir, es un elemento contingente y cada vez más escaso.

Las cuotas deben formar parte de estrategias integrales de participación que vayan conformando un andamiaje básico, una plataforma firme de despegue. Las cuotas en un primer momento atacan la subrepresentación de las mujeres en su expresión última, que no en sus causas —las que verdaderamente le dan fundamento— de ahí que este instrumento solamente pueda ser introductorio, necesariamente temporal y mero catalizador de políticas públicas consistentes, dirigidas a reparar las desiguales condiciones de la mujer. Las cuotas son sólo puntas de lanza que preparan el terreno para que se desarrollen políticas y programas públicos de atención a las demandas de las mujeres, como condición necesaria para que se construyan sociedades más igualitarias cuya expresión política sea la democracia paritaria.

Notas y Referencias

1. Inicialmente publicado como Jacqueline Peschard, “El sistema de cuotas en América Latina. Panorama general”, International IDEA *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*, Estocolmo, Suecia, 2002.
2. Cabe aclarar que aunque el derecho de sufragio para las mujeres en El Salvador se otorgó en 1939, el derecho a ser designadas por elección se concedió en 1961. “Women’s Suffrage. A World Chronology of the Recognition of Women’s Rights to Vote and Stand for Election”. Unión Interparlamentaria. [Internet] <http://www.ipu.org/wmn-e/suffrage.htm>.
3. Vivian Morales Hoyos. 2001. “Cuotas”. Ponencia presentada en *Parlamento de Mujeres*. México: Congreso de la Unión, pág. 5.
4. Diálogo Inter-Americano/Gallup. 2000. “Latinoamericanas en el mando. Una encuesta a la opinión pública”. Compendio ejecutivo para divulgación pública. Noviembre. [Internet] http://www.thedialogue.org/Gallupsummary_spanish.htm.
5. Mala Htun. 2001. “Women’s Leadership in Latin America: Trends and Challenges”. En Diálogo Interamericano. *Politics Matter: A Dialogue of Women Political Leaders*. Washington, D.C.: Diálogo Interamericano, pág. 25.
6. Htun, Mala. 2001, pág. 19.
7. Htun, Mala y Mark Jones. 2002. “Engendering the Right to Participate in Decision-Making: Electoral Quotas and Women’s Leadership in Latin America”. En Nikki Craske y Maxine Molyneux (eds.) *Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America*. Londres: Palgrave.
8. Este mecanismo fue adoptado posteriormente, entre otras razones, ante las presiones de las organizaciones de mujeres para que se respetara la cuota.
9. Antonia Martínez. 1997. “Elites parlamentarias y cultura política en América Latina”. En Del Castillo, Pilar e Ismael Crespo (coords.) *Cultura política*. Valencia: Tirant lo Blanch, pág. 136.
10. Nohlen, Dieter, Sonia Picado y Daniel Zovatto (comps.). 1998. “Tratado de derecho electoral

- comparado de América Latina”, México: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Fondo de Cultura Económica, pág. 416.
11. Cabe señalar que este 14.6% de mujeres legisladoras resultó de la elección de 1998, es decir, antes que se aprobara la disposición sobre el incremento gradual del cinco% en las cuotas y la alternancia y secuencia en las listas.
 12. En países como Argentina, Brasil y México, en donde el Congreso se compone de dos Cámaras, la presencia de las mujeres es semejante o menor en el Senado que en la Cámara de Diputados. En otros como Paraguay, Bolivia y República Dominicana, donde no existe distinción en la norma, el porcentaje de representación femenina es muy superior en el Senado.
 13. Unión Interparlamentaria. “Women in National Parliaments: World Classification”, febrero 2002. [Internet] <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>.
 14. Dahlerup, Drude. 1993. “De una pequeña a una gran minoría: una teoría de la ‘masa crítica’ aplicada al caso de las mujeres en la política escandinava”, en *Debate feminista*. año 4. vol. 8. México. pág. 174.
- Lecturas de ampliación**
- Dahlerup, Drude. 1993. “De una pequeña a una gran minoría: una teoría de la ‘masa crítica’ aplicada al caso de las mujeres en la política escandinava”. En *Debate feminista*. año 4. vol. 8. México, págs. 165-206.
- Diálogo Inter-Americano/Gallup. 2000. “Latinoamericanas en el mando. Una encuesta a la opinión pública”. Compendio ejecutivo para divulgación pública. Noviembre. [Internet] http://www.thedialogue.org/Gallupsummary_spanish.htm
- Htun, Mala. 1998. “Women’s Political Participation, Representation and Leadership in Latin America” en *Resumen de la Conferencia sobre Liderazgo de la Mujer en América*. InterAmerican Dialogue/International Center for Research on Women, noviembre. [Internet] <http://www.thedialogue.org/publications/htunpol.html>
- Htun, Mala, 2001. “Women’s Leadership in Latin America: Trends and Challenges” en Diálogo Interamericano. *Politics Matter: A Dialogue of Women Political Leaders*. Washington DC: Diálogo Interamericano.
- Htun, Mala y Mark Jones. 2002. “Engendering the Right to Participate in Decision-Making: Electoral Quotas and Women’s Leadership in Latin America”, en Nikki Craske y Maxine Molyneux (eds.) *Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America*. Londres: Palgrave.
- Martínez, Antonia. 1997. “Elites parlamentarias y cultura política en América Latina”. en Del Castillo, Pilar e Ismael Crespo (eds.) *Cultura política*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Morales Hoyos, Vivián. 2001. “Cuotas”, ponencia presentada en *Parlamento de Mujeres*. México: Congreso de la Unión.
- Nohlen, Dieter, Sonia Picado y Daniel Zovatto (comps.). 1998. “Tratado de derecho electoral comparado de América Latina”, México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos,

Universidad de Heidelberg, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Fondo de Cultura Económica.

Unión Interparlamentaria. "Women's suffrage. A world chronology of the recognition of women's rights to vote and stand for election" [Internet] <http://www.ipu.org/wmn-e/suffrage.htm>

Unión Interparlamentaria. "Women in National Parliaments: World classification". febrero 2002. [Internet] <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>

2. Introducción de las cuotas en América Latina: discursos y reformas legales

2.1. Resumen de las presentaciones

El propósito de la segunda sesión fue identificar el discurso en torno a las cuotas en América Latina y cómo éste se ha trasladado a la práctica mediante reformas legales. Se analizó una serie de cuestiones fundamentales, por ejemplo, cómo las cuotas se configuraron como una manera importante de aumentar la representación femenina, cómo se tradujo la movilización en torno a las cuotas por parte del movimiento de mujeres en reformas legales y si tal movilización fue un componente necesario para garantizar su implementación efectiva. En este sentido, se examinaron los estudios de casos de Argentina y Perú.

Durante las últimas dos décadas ha habido una interacción entre las organizaciones latinoamericanas de mujeres y las de todo el mundo, lo cual ha redundado en un intercambio de conocimientos y recursos y en un mayor empoderamiento. El número de países que se han comprometido a apoyar la CEDAW y la Plataforma de Acción de Beijing ha servido como una importante base de cabildeo para el movimiento mundial de mujeres.

Como argumenta María José Lubertino sobre el caso de Argentina, el regreso a la democracia de ese país en 1983, la presencia de algunas mujeres argentinas en la Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Nairobi, Kenia, en 1985, la adopción de la convención de la CEDAW, así como la interacción de las mujeres argentinas, con quienes presionaron por la adopción de las cuotas en otros países —entre ellos, Alemania y España— marcaron el punto de partida de un nuevo discurso político en el que las demandas por la adopción de medidas de acción positiva constituyeron un punto central. Las mujeres habían tenido un papel activo en la lucha contra la dictadura, lo cual resultó en su participación efectiva en los partidos políticos durante los años 80. El movimiento de mujeres experimentó una serie de cambios, tanto cuantitativos como cualitativos y dentro de dicho movimiento la adopción de una ley sobre cuotas fue vista como un instrumento necesario para acelerar un cambio cultural imperioso dentro de una cultura que oprime a las mujeres. Por lo demás, la

demanda por la introducción del sistema unificó a las mujeres de todos los partidos políticos.

Lubertino aporta en su ponencia importantes reflexiones en cuanto a la evolución en la demanda por las cuotas de género y la forma en que éstas llegaron a legislarse. Se debatió diferentes estrategias, por ejemplo, promover su adopción en los partidos políticos o presionar por la promulgación de una ley, así como la posibilidad de presentar un proyecto de ley ante el Senado o la Cámara de Diputados. Después de aplicar todas las estrategias en forma simultánea, se redactó un proyecto de ley según el cual las listas de candidatos no podrían incluir más del 70% de aspirantes del mismo sexo, y requería, además, que por cada dos aspirantes del mismo sexo hubiera al menos una persona del otro. La propuesta fue aprobada por el Senado y por la Cámara de Diputados en septiembre de 1990 y noviembre de 1991, respectivamente.

La resistencia fue parte de este proceso, y en las elecciones de 1993 fueron pocas las listas en que se respetaron las cuotas. En efecto, todos los partidos políticos violaron la ley: los líderes varones mantuvieron el 30% en las listas, pero el porcentaje no se reflejó en las cifras reales de representación legislativa. Esto condujo al desarrollo de diferentes estrategias para afrontar la situación y reformar la ley. Se llevaron algunos casos ante la Corte Suprema en Argentina y ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y el movimiento de mujeres mantuvo sus esfuerzos de cabildeo en los partidos políticos. Por último, en 1994 se aprobó una enmienda constitucional que puso fin al argumento sobre la “inconstitucionalidad de la acción positiva”. En el caso argentino se destaca la importancia de desarrollar leyes claras y detalladas sobre la implementación y cumplimiento de las cuotas. Lubertino concluyó su presentación anotando que el desafío para Argentina radica ahora en lograr que los números se traduzcan en cambios reales en la esfera política.

El caso argentino ha tenido un impacto en la demanda y desarrollo de las cuotas de género en otros países latinoamericanos, en especial en el Perú. Gregory Schmidt argumenta que las feministas se vieron alentadas por la adopción de la ley de cuotas en el vecino país y que el ímpetu para su adopción se

vio aún más fortalecido por la Plataforma de Acción de Beijing y la reunión de la IPU (Unión Interparlamentaria) sobre género celebrada en Nueva Delhi, India, en 1997. En términos de las reformas legales, un importante espacio se abrió como resultado de las deliberaciones de la Comisión de Constitución del Congreso peruano a finales de la década de 1990 en torno a una nueva ley electoral. Al menos tres propuestas fueron presentadas para la incorporación de las cuotas en la ley, aunque todas fueron rechazadas. No obstante, los grupos de mujeres, las mujeres dentro de los partidos políticos y la Comisión de la Mujer continuaron llamando la atención sobre el tema. Aunque la movilización con respecto a las cuotas de género provino en su mayor parte de la población, en el caso peruano requirió la intervención del entonces presidente Alberto Fujimori para que el mecanismo se incorporara a la legislación nacional electoral. Una vez que Fujimori expresó su apoyo a la reforma, los detractores dentro de su propio partido se apresuraron a modificar su posición. Finalmente, en 1997 se promulgó una ley de fórmula neutral con respecto al género, en la que tanto hombres como mujeres debían conformar al menos el 25% de cada lista. Poco tiempo después esta cifra se aumentó al 30%.

Los discursos, sin embargo, parecen tener un fundamento mundial, en la medida en que los argumentos normativos a favor y en contra de las cuotas demuestran tener similitudes en todos los países. Schmidt subraya que los proponentes de las cuotas sostenían que el género constituye un criterio relevante para un trato diferenciado y que la acción positiva era necesaria para compensar el sesgo social o institucional que funciona en contra de las mujeres. Sin embargo, los oponentes del mecanismo argumentaban que las cuotas violan la disposición constitucional sobre la igualdad y el derecho a elegir, y cuestionaban, además, por qué otros grupos sociales, por ejemplo las minorías étnicas, no se veían favorecidas por su uso. Las cuotas también se consideraron una medida discriminatoria, aunque este argumento se superó con la adopción de una fórmula neutral en cuanto al género. Una vez que Fujimori se pronunció a favor del sistema, los detractores varones dentro de su partido modificaron la línea de la agrupación. En opinión de Schmidt, el discurso político de Fujimori —sensible en cuestiones de género— fue una

de sus estrategias para explotar el “mercado político” femenino.

El movimiento de mujeres o, como Schmidt lo llama, la movilización feminista, cobró aún mayor importancia que las cuotas mismas en los comicios municipales celebrados en Lima en 1998, lo cual demuestra que la investigación debe adoptar una perspectiva “de abajo hacia arriba” al momento de estudiar la introducción e implementación de las cuotas de género. La ponencia presentada por Rocío Villanueva Flores ilustra los problemas de la interpretación (o mala interpretación) de las reformas legales realizadas en el Perú, así como el papel de la Defensoría del Pueblo, entidad que supervisa todas las elecciones desde 1998. La protección de los derechos humanos constituye la actividad más delicada de esta entidad, que ha participado en los debates sobre las cuotas desde 1997.

La primera vez en que se aplicó la ley de cuotas del 25% fueron los comicios municipales de 1998, pero Villanueva argumenta que el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) interpretó la ley de una manera que resultó problemática en cuanto a la implementación y cumplimiento de las disposiciones pertinentes. Pese a los problemas en el cálculo de las cuotas mínimas, el número de concejales aumentó de 8% a 24% en una sola elección. Problemas similares se presentaron otra vez en las elecciones generales de abril de 2000, aunque 26 mujeres resultaron elegidas (22%), una cifra superior al 11% obtenido durante el período anterior. La Defensoría del Pueblo y las organizaciones de la sociedad civil han vigilado y evaluado la aplicación de la ley sobre cuotas en forma permanente, lo cual ha tenido como resultado un debate continuo sobre la reforma legal y la aplicación de las cuotas en el Perú. Asimismo, existe una clara necesidad de examinar y escudriñar la forma en que los partidos políticos confeccionan las listas de candidatos para las elecciones, a fin de cumplir con las disposiciones sobre cuotas.

2.2. Resumen del debate

Como resultado de las presentaciones se dio un debate sobre los aprendizajes que dejan el caso argentino y el peruano. Las participantes señalaron la necesidad de emprender un análisis minucioso sobre el sistema y el proceso electoral, antes de redactar leyes sobre cuotas y emprender las diferentes etapas de

implementación. A partir del caso peruano, resulta evidente que la redacción de las leyes debe dejar poco espacio a interpretaciones erróneas y que es necesario contemplar mecanismos de resolución de disputas que permitan abordar tales interpretaciones erróneas. De igual forma, se señaló que no todos los órganos encargados de la gestión electoral son independientes y, por lo tanto, podrían no siempre interpretar todas las leyes de manera imparcial.

En términos de las reformas legales, se reiteró la necesidad de implementar simultáneamente diferentes estrategias de cabildeo a favor de las cuotas. Si bien el apoyo del movimiento de mujeres ha tenido una importancia crítica en algunos países, se advirtió que no se pueden hacer generalizaciones en cuanto a la naturaleza de ese movimiento, ya que ésta es distinta en cada país. Las relaciones entre mujeres y hombres en los partidos políticos, entre las mujeres de distintas agrupaciones, y entre las mujeres y la sociedad civil pueden tener un efecto sumamente importante en la implementación de la ley. En la discusión se abordó también el papel de los medios de comunicación y su potencial como recurso de apoyo para las mujeres. No cabe duda de que tal respaldo será beneficioso. En Argentina se requirió de mucho trabajo para lograr este respaldo de los medios, pero se enfatizó en que éstos pueden constituir un canal efectivo para granjearse el apoyo de la opinión pública partiendo del desarrollo de relaciones con periodistas y de destrezas de comunicación.

En el debate se tocaron otros temas; por ejemplo, las cuotas dobles, que son aquellas que no sólo se aplican a las mujeres, sino también a grupos diversos como las comunidades indígenas. En este sentido, se indicó que algunos grupos indígenas están luchando por obtener sus propias cuotas y se subrayó que en las discusiones sobre las cuotas en América Latina no debemos excluir la representación sectorial. Asimismo, se sostuvo que en los países con sistemas de voto preferencial o con listas abiertas, las mujeres podrían estar en desventaja en lo que respecta a sus posibilidades de hacer campaña y movilizar los recursos para competir con candidatos varones. Por último, se hizo hincapié en la importancia de que los partidos políticos tengan la voluntad para realizar los cambios y adherirse a las leyes.

2.3. Ponencias presentadas

María José Lubertino: “Cuotas pioneras: la experiencia argentina y su futuro”.

Gregory D. Schmidt: “La implementación de las cuotas de género en el Perú: reformas legales, discursos e impactos”.

Rocío Villanueva Flores: “Balance de la aplicación de las cuotas en el Perú”.

Pioneras en las cuotas:

La experiencia argentina y su futuro

POR MARÍA JOSÉ LUBERTINO

De la participación política de las mujeres a la necesidad de cuotas

El principal objetivo de este documento es hacer un breve recuento histórico y señalar de cómo se llegó a la promulgación de la “ley de cuotas” (Ley 24012) en Argentina, esto es, cuál fue el punto de partida, en qué circunstancias se produjo el debate, cuál fue el rol de las mujeres políticas, por qué se optó por este instrumento y en el marco de qué estrategia.

Analizaremos, entonces, las causas que desencadenaron el proceso a través del cual se llegó a la sanción de la ley, los motivos que determinaron el momento en que se inició esta discusión y los factores que intervinieron en ese camino.

El momento histórico en el que se dan las primeras condiciones para el debate es el retorno a la democracia en 1983. Ello, no sólo por la vuelta al normal funcionamiento institucional, y por ende al imprescindible funcionamiento de los partidos políticos, sino por el clima de participación que comenzó a vivirse en aquellos años y por el rol que muchas mujeres habían cumplido en la lucha contra la dictadura y la recuperación democrática. Esto desembocó en una efectiva participación de las mujeres en los partidos políticos, hasta entonces nunca conocida en términos masivos. De hecho, la mayoría de las afiliadas a todos los partidos políticos (salvo el Partido Justicialista, PJ) fueron mujeres.

La democracia fue, entonces, condición necesaria para el contacto y la relación entre las mujeres políticas argentinas y extranjeras, para la interrelación con mujeres de otras organizaciones sociales y de diferentes ámbitos y para la movilización colectiva en pos de reivindicaciones compartidas. Con respecto a la interacción de quienes promovimos las cuotas con mujeres del extranjero, los contactos más fluidos y fructíferos se mantuvieron, por razones históricas, de lenguaje, de cercanía, de afinidad ideológica o de financiamiento en Europa con las mujeres del Partido Socialista Español (PSOE), del Partido Social Demócrata de Alemania (SPD) y del Partido Demócrata de Izquierda de Italia (PDS, ex Partido Comunista Italiano, PCI) y en América Latina con las uruguayas del Frente Amplio, las chilenas del Partido Socialista, las brasileñas del Partido de los Trabajadores (PT) y las paraguayas en general.

En el inicio de la discusión sobre la necesidad de implementar mecanismos de discriminación positiva, la viabilidad de un sistema de cuotas y su imposición por disposición legal, influyeron centralmente el viaje de algunas argentinas a la Conferencia Mundial de la Mujer en Nairobi (Kenia) de 1985 y la difusión de los documentos allí producidos; el texto de la Convención de Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la mujer (CEDAW); el debate personal con las socialistas españolas en sus viajes a la Argentina en los pri-

meros años de transición; el contacto con las mujeres políticas de Costa Rica y la difusión de su Proyecto de ley de la igualdad real de la mujer, de marzo de 1988, y, por último, las resoluciones del XVIII Congreso de la Internacional Socialista de junio de 1989 en Estocolmo.

Comenzó a darse, entonces, un cambio cualitativo en las mujeres políticas como grupo. Su “feminización”, les permitió tomar conciencia de su pertenencia al género femenino más allá de la diversidad de sus ideologías o ideales políticos, les sirvió para detectar cómo eran discriminadas y las llevó a profundizar el análisis de las causas y las posibilidades de su remoción, las impulsó a hacer visible su número, las hizo detectar su ausencia en la toma de decisiones —ausencia no sólo cualitativa, sino también cuantitativa—, las fue llevando a cambiar el lenguaje y el contenido del discurso, y las inició en nuevas prácticas.

Es en dicho marco en el que la ley de cuotas debe considerarse como un instrumento necesario para acelerar el cambio cultural pero insuficiente en sí mismo. Fue como una “bandera” que permitió unificar a las mujeres políticas, abriendo el camino para otras discusiones más sustantivas. Para algunas fue la “punta de lanza” para penetrar el sistema patriarcal en un punto sumamente débil, pero sin perder de vista que lo importante es reconocer las diferencias, respetarlas y convivir con ellas en el mutuo enriquecimiento; redefinir el espacio de “lo público” y “lo privado” y devolverle a la política su dimensión ética. En definitiva, ampliar los márgenes de la democracia.

Con el retorno del gobierno constitucional se producen muchos cambios, no sólo porque la participación de las mujeres se vuelve masiva sino porque desde los distintos sectores, que tampoco son homogéneos en su interior, hubo cambios actitudinales en la búsqueda de coincidencias y objetivos concretos comunes. Las “feministas históricas” se comenzaron a preocupar por ir desarrollando prácticas y estrategias que llegaran a las mujeres en su conjunto, aportándoles su experiencia en elaboración teórica. La mayoría del movimiento de mujeres comprendió que la lucha contra la opresión de la mujer no debe subordinarse a otras, porque es compatible y debe darse simultáneamente, y, específicamente, las mujeres de los partidos políticos populares avanzamos en la toma de conciencia de género, el planteo y la asun-

ción de reivindicaciones feministas y el discurso sobre el poder. Estos cambios en los enfoques teóricos y la verificación de prácticas coherentes reiteradas permitieron la lenta remoción de los prejuicios recíprocos, el desbloqueo de los ámbitos exclusivos de cada sector, el intercambio de experiencias y, por ende, el fortalecimiento de las mujeres.

La participación de las mujeres en la política fue masiva y activa entre 1983 y 1989; sin embargo, era escasa la representación en los lugares de decisión. Esta fue la situación de la cual se partió y sobre la cual se trabajó para su visibilización en la búsqueda de consensos para el reconocimiento de la necesidad de la inclusión de cuotas.

La realidad básica sobre la cual insistimos era que las mujeres constituíamos más de la mitad del electorado y que para 1991, de mantenerse la situación, seríamos sólo el 3% en el Congreso. Además, hicimos visible que nuestra presencia en el total de partidos políticos a nivel nacional era del 48% —según datos de la Dirección Nacional Electoral de septiembre de 1988— y que en la mayoría de los partidos políticos, así como en la mayoría de los distritos más densamente poblados, las mujeres estábamos equiparadas a los varones o éramos mayoría.

Desde el principio se discutieron diferentes estrategias: impulsar el cupo dentro de los propios partidos políticos, o promover la aprobación de una ley; presentar el proyecto por la Cámara de Diputados, o por el Senado. Se decidió intentar todas las líneas, en forma paralela, y avanzar con la que más rápido prosperara.

El 6 de noviembre de 1989 la senadora nacional de la Unión Cívica Radical (UCR) por la provincia de Mendoza, Margarita Malharro de Torres, presentó un proyecto de ley de reforma del Código Electoral Nacional, en el sentido de establecer en forma imperativa para todos los partidos políticos el requisito de un mínimo del 30% de mujeres en las listas de sus candidatos y en posiciones con posibilidad de resultar electas. La propuesta se basó en el debate que algunas mujeres habíamos planteado en el Congreso Nacional de Mujeres de la UCR, que tuvo lugar en octubre de ese año en Santiago del Estero.

El 16 de noviembre del mismo año, la diputada nacional de la UCR por la Ciudad de Buenos Aires, Norma Alegrone de Fonte, acompañada por las diputadas Florentina Gómez Miranda (UCR), Inés

Botella (PJ), Matilde Fernández de Quaracino (Democracia Popular), Blanca Macedo de Gómez (UCR) y Ruth Monjardin (Partido Federal), presentó un proyecto similar según el cual las listas no podrían incluir más del 70% de personas del mismo sexo, requiriendo que por cada dos candidatos de igual sexo, se ubicara como mínimo uno del otro sexo, alternando desde el primer lugar de la lista.

La propuesta tuvo gran acogida en la dirigencia femenina intermedia de todos los partidos políticos, que encontraron de este modo una salida a su permanente postergación y a la frustración de participar en roles secundarios. El 20 de septiembre de 1990 el proyecto fue debatido en el Honorable Senado de la Nación y fue aprobado por abrumadora mayoría por los distintos bloques con sólo la oposición explícita de dos senadores del PJ.

Para el tratamiento del proyecto de la senadora Malharo logramos una importante movilización de mujeres, aun cuando la suerte que correría el proyecto era incierta, porque llegaba a su tratamiento en el recinto con un dictamen de comisiones de mayoría desfavorable. La presencia de las mujeres y su presión desde los palcos del recinto dieron vuelta a la sesión, y uno a uno los senadores que estaban en contra, aun manifestando todas sus reservas, dudas y contradicciones, terminaron votando favorablemente. El proyecto fue adoptado por el Senado debido a la sostenida resistencia de las mujeres hasta la madrugada, clamando desde las galerías por su incorporación a los lugares de decisión. Esto probó que existía la “fuerza de las mujeres”. Estábamos sorprendidas de que nuestra fuerza funcionara. Algo que resultó

crucial en nuestro éxito fue el trabajo en forma articulada y transversal de las mujeres de todos los partidos políticos, lo que se plasmó en 1990 en la constitución de la Red de Feministas Políticas, que llegó a tener alcance latinoamericano en el marco del Encuentro Feminista Latinoamericano y del Caribe que se llevó a cabo en San Bernardo (Argentina) y que a nivel nacional produjo grandes eventos mediáticos y de sensibilización masiva como las sesiones de mujeres en diferentes parlamentos provinciales y nacional.

El 6 de noviembre de 1991 el proyecto de ley fue tratado en la Cámara de Diputados y se convirtió en ley. Aunque su redacción podía ser mejorada, se privilegió la celeridad de su aprobación. La ley contó con el consenso de todos los bloques, a excepción de la Unión del Centro Democrático y el Movimiento al Socialismo, y en este caso fue decisivo el rol del Poder Ejecutivo, sin cuya decisión el Bloque del Partido Justicialista no hubiera dado quórum.

Resistencias y estrategias para garantizar su cumplimiento

En 1992, el entonces presidente Carlos Menem firmó el Decreto Reglamentario de la Ley 24012, que determinaba el lugar que debían ocupar las candidatas. Si bien el decreto era violatorio del “piso” establecido en el cálculo del porcentaje en muchos casos, en otros (como cuando había dos escaños para renovar, que era el caso de muchas provincias) fue decisivo para que la cuota fuera del 50%. La reglamentación de la ley fue un avance importante pero no permeó la conciencia de la dirigencia política del país.

Cuadro 1: Cantidad de Legisladoras en ambas Cámaras: 1983-2003

| Cámara | 1983 | | | 1993 | | | 1995 | | | 2003 | | |
|-----------|---------|-------|------|---------|-------|------|---------|-------|------|---------|-------|-------|
| | Mujeres | Total | % |
| Diputados | 12 | 255 | 4,70 | 36 | 257 | 14,0 | 71 | 257 | 27,6 | 77 | 258 | 29,84 |
| Senadores | 3 | 46 | 6,50 | * | * | * | * | * | * | 26 | 72 | 37,14 |

* En cuanto al Senado, la normativa sobre cupo femenino se aplicó recién en el año 2001, momento en el que entraron en vigencia las disposiciones de la reforma constitucional que estableció la elección directa y simultánea de tres senadores por distrito.

En el proceso de elección de diputados nacionales llevado a cabo en 1993, muy pocas listas respetaron el cupo femenino. Los partidos políticos violaron la ley en todas las provincias. En el discurso y, posteriormente, en las presentaciones ante las cortes, la mayor parte de dirigentes masculinos sostenía el criterio del 30% en las listas pero no en la representación legislativa efectiva.

A pesar de modificar el Código Nacional Electoral, los jueces electorales no aceptaban que la ley de cuotas fuera de orden público. Por ello, las únicas que podían impugnar legalmente las listas eran las propias candidatas. Las mujeres, entonces, resolvimos una estrategia para resaltar esta situación. Nos comunicamos con las mujeres candidatas de todos los partidos políticos cuyas listas no cumplían con la ley y ellas organizaron operativos con abogadas que las patrocinaban en cada provincia con recursos del Consejo Nacional de la Mujer y otros aportes. Todo ello, a pesar de que carecíamos de estructura, los plazos electorales eran muy cortos y estrictos y estábamos obligadas a actuar simultáneamente en los 24 distritos electorales del país, con un total de 213 listas.

Fue necesario organizar una red de información para conocer rápidamente cómo se habían conformado las listas de todos los partidos.

Teniendo en cuenta esta compleja situación y no existiendo en aquel momento en nuestra legislación la posibilidad de que las listas fueran impugnadas por otra persona que la candidata, se presentaron amparos preventivos, que fueron rechazados “in limine” en la totalidad de los casos. Algunos jueces y juezas desestimaron los recursos judiciales presentados, pero no oficializaron las listas, sino que las remitieron nuevamente a los partidos políticos para que las rechazaran, dando cumplimiento a la Ley y su reglamento.

Así obtuvimos los primeros fallos de la Cámara Nacional Electoral y de la Corte Suprema de la Nación, que dieron a la Ley 24012 el carácter de orden público.

En 1994, se sancionó la reforma de la Constitución Nacional, con la que el movimiento de mujeres —que gracias a las cuotas ya contaba con 100 de los 300 constituyentes— logró introducir los siguientes textos que han servido de “paraguas” protector y han impedido el habitual planteo masculino de

“inconstitucionalidad de las acciones positivas” por violación a la igualdad ante la ley:

“Artículo 37, segunda parte: (...) la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral.”

“Artículo 75, inc .22: (...) la Convención sobre la Eliminación de todas formas de Discriminación contra la Mujer (...) tiene(n) jerarquía constitucional.”

“Artículo 75, inc. 23, primera parte (entre las competencias del Congreso Nacional): Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de las mujeres (...)”

“Disposición transitoria segunda: Las acciones positivas a que alude el artículo 37 en su último párrafo no podrán ser inferiores a los vigentes al tiempo de sancionarse esta Constitución y durarán lo que la ley determine.”

La elección de 1995 nos encontró con nuevos elementos jurídicos y políticos. En esta elección, la totalidad de las listas originales tenían, por lo menos, una mujer en el tercer lugar.

En 1996 se promulgó la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, uno de los cuerpos normativos más avanzados del mundo y, con seguridad, de Latinoamérica, en esta materia.

Numerosos fueron los avances colectivos de varones y mujeres hacia la igualdad en nuestra sociedad, desde la recuperación de la democracia; sin embargo, muchos de los derechos e instrumentos políticos y jurídicos consagrados en la nueva Constitución de la Ciudad de Buenos Aires sólo se explican por la pertenencia y compromiso de varias de las constituyentes al movimiento feminista, y por su contacto con otras experiencias e información actualizada de la legislación comparada en esta temática.

Esta Constitución se enmarca en la línea de reconocimiento de las mujeres como ciudadanas plenas en el contexto de una *ciudadanía plural*, donde varones y mujeres son entendidos como sujetos con dimensiones e intereses heterogéneos, a diferencia de las otras constituciones provinciales. No se estigmatiza a las mujeres como madres o esposas. Tampoco

se establece un catálogo de derechos de las mujeres como sector o corporación —porque, además, no lo somos— sino se propende a una relación realmente igualitaria de ambos géneros en todos los ámbitos, respetuosa de las diferencias. Es decir, se pretende establecer mecanismos que supongan avanzar hacia una democracia paritaria.

Por ello se habla de igualdad real de oportunidades y de trato, tanto en el ámbito público como en el privado, a la que se tenderá a través de “acciones positivas”. Esto supone reconocer la búsqueda de una igualdad de resultados, conscientes de que la igualdad formal ante la ley o la no discriminación (artículo 11) ni la igualdad de oportunidades son suficientes, puesto que estamos frente a una situación estructural de desigualdad, dada la falta de “igualdad de partida o de condiciones iniciales”, como sostiene Sartori.

Sin embargo, no se trata de la búsqueda de una igualdad homogeneizadora —por eso, se garantiza el “derecho a ser diferente” (artículo 11)— sino de la equiparación entre mujeres y varones. Se “equiparan”, es decir, “se ponen a la par”, “se hacen pares”, “se reconocen como pares”, sólo los distintos, los diferentes, los otros, los no iguales. He allí una de las claves de la democracia: sólo es real entre los diferentes que se reconocen pares. Esta Constitución busca la equiparación de ambos géneros tanto en el ámbito público, a través de acciones positivas en los planos político y laboral, como en el ámbito privado, estableciendo igualdad en el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos y en el ámbito familiar.

Se declaran derechos paritarios de los ciudadanos y ciudadanas y se los dota de instrumentos para su defensa —entre otros, la acción de amparo (artículo 14) y la Defensoría del Pueblo (artículo 137)— pero, fundamentalmente, el Estado aparece obligado a incorporar la perspectiva de género en todas sus políticas públicas, a formular participativamente un “Plan de Igualdad” (artículo 38) y a implementar “acciones positivas” (artículos 11, 36 y concordantes).

Así, la equiparación a la que el Estado se compromete deberá tender a garantizar la “igualdad de acceso” y la “igualdad de partida” (artículo 12). No sólo la “igualdad de oportunidades” sino también la “igualdad de trato”, puesto que buscamos una “igualdad de resultados”.

La misma Constitución consagra la necesidad de “acciones positivas en todos los organismos y nive-

les, las que no podrán ser inferiores a las vigentes” (artículo 36). En consonancia, el Poder Legislativo debe legislar en la materia (artículo 80, numeral 7) y el Poder Ejecutivo debe adoptar esas medidas “en todas las áreas, niveles jerárquicos y organismos” (artículo 104, numeral 28).

Acciones positivas concretas también se incluyen en esta Constitución en forma explícita, como las referidas a las listas de candidatos para el Poder Legislativo, las Juntas Comunales, la composición del Consejo de la Magistratura por los jueces y abogados y la integración de la lista para el jurado de enjuiciamiento por jueces, abogados y legisladores (tal como surge de la interpretación armónica de los artículos 36, 130, 115 y 121), la de los órganos colegiados que designan o requieren acuerdo de la Legislatura, por ejemplo, la Procuración General) la Auditoría General, el Ente Único Regulador de los Servicios Públicos, el Consejo de la Magistratura (artículos 36, 134, 136, 139 y 115) y, en el ámbito del Poder Judicial, la integración de los tribunales vecinales y del Tribunal Superior de Justicia (cláusula transitoria décimo-segunda, inciso e), y artículo 111).

Esto significa un avance de gran envergadura en relación con la Constitución Nacional, que sólo preveía “acciones positivas” para el Poder Legislativo y para la conducta de los partidos políticos. Aquí también se estipula la obligatoriedad de los partidos políticos de adoptar acciones para efectivizar el acceso de las mujeres a las posiciones de liderazgo, pero se agrega, además, para acceder al manejo financiero, lo cual anticipa todo un debate sobre el financiamiento de los partidos políticos y sobre la relación de mujeres y varones con los aspectos monetarios y, se aclara, “en todos los niveles y áreas” (artículo 36).

Además, el Estado deberá promover e incentivar este tipo de medidas de equiparación en las empresas privadas, como ya hacen otros países que las declaran “normas amigables” (“women friendly”) cuando estas entidades aceptan reorganizar sus estructuras salariales y de personal para garantizar la igualdad entre los sexos.

La obligación del Estado de incorporar la perspectiva de género en el diseño y ejecución de todas sus políticas públicas, con particular mención en materia educativa (artículo 24), y la elaboración participativa del plan de igualdad entre varones y mujeres

(artículo 38) suponen la existencia de un área de políticas de la mujer en la estructura del gobierno que pueda articular transversalmente con las otras áreas del gabinete las metas y los compromisos para avanzar hacia la igualdad real. Existen numerosos antecedentes en Europa y América Latina, tanto a nivel nacional como municipal, de formulación de políticas públicas con perspectiva de género y de elaboración de planes de igualdad, como instrumentos estatales con intervención de diferentes organizaciones no gubernamentales especializadas.

Las leyes provinciales sobre el tema fueron avanzando en esta década por el esfuerzo y la presión de las mujeres. En general, se sancionaron leyes similares a la ley nacional, con sus errores y con un agravante: no contemplar las particularidades de los sistemas electorales provinciales.

Estos errores legislativos, no corregidos mediante reglamento, actuaron como una limitante grave en la mayoría de los casos. Las excepciones fueron aquellas provincias que contaban con organización y dirigencia femenina con suficiente historia y peso político para adecuar las leyes y su reglamentación y dar batalla política a la hora de elaborar las listas.

En las provincias, la presencia de mujeres en las listas sigue dependiendo de su voluntad, debido a que el cumplimiento de la ley por vía judicial no es automático.

De las 24 jurisdicciones del país, las provincias de Entre Ríos y Jujuy son las únicas que no cuentan con ley de cupo.

Dada la presión del movimiento de mujeres, el 8 de marzo de 2001 el presidente Fernando De la Rúa estableció el Decreto Nacional 1246 /2000 reglamen-

Cuadro 2: Leyes provinciales que incluyen el sistema de cuotas electorales

| Provincia | Ley N° |
|---------------------|--|
| Buenos Aires | 11.733. Noviembre de 1995 |
| Catamarca | 4.916. Julio de 1997 |
| Córdoba | 8.365. Marzo de 1994 |
| Corrientes | 4.673. Noviembre de 1992 |
| Chaco | 3.747. Mayo de 1992 |
| Chubut | Decreto 813. Adhiere a la Ley nacional 24.012, se sanciona un decreto para cada elección. 1999 |
| Entre Ríos | No tiene |
| Formosa | 1.155. Julio de 1995 |
| Jujuy | No tiene |
| La Pampa | 1.593. Diciembre de 1994 |
| La Rioja | 5.705. Mayo de 1992 |
| Mendoza | 5.888. Agosto de 1992 |
| Misiones | 3.011. Abril de 1993 |
| Neuquen | 2.161. Marzo de 1996 |
| Río Negro | 2.642. Junio de 1993 |
| Salta | 6.782. Enero de 1995 |
| San Luis | 5.105. Marzo de 1997 |
| San Juan | 6.515. Octubre de 1994 |
| Santa Fe | 10.802. Mayo de 1992 |
| Santa Cruz | 2.302. Noviembre de 1992 |
| Santiago del Estero | 6.286. Mayo de 1996 |
| Tucumán | 6.582. Septiembre de 1994 |
| Tierra del Fuego | 408. Julio de 1998 |

tario de la Ley 24012, que resolvía las dudas existentes, mejoraba la redacción del anterior y decidía la futura elección de Senadores: se elegiría tres en lugar de dos senadores por provincia, y en una misma elección.

“Artículo 12: El treinta por ciento (30%) de los cargos a integrarse por mujeres según lo prescripto por la Ley N° 24012, es una cantidad mínima. En los casos en que la aplicación matemática de este porcentaje determinare fracciones menores a la unidad, el concepto de cantidad mínima será la unidad superior y se regirá por la tabla que, como Anexo 1, forma parte integrante del presente Decreto.”

Evaluación de los resultados de la aplicación de las cuotas

Las acciones positivas vienen implementándose en la Argentina desde 1991. En 1994, se introdujo en la Constitución Nacional el contenido del artículo 4 de la CEDAW, el cual prevé que las acciones positivas de carácter transitorio no deben ser consideradas

Cuadro 3: Número mínimo de mujeres en las listas partidarias

| Cargos a Renovar | Cantidad Mínima | Cargos a Renovar | Cantidad Mínima |
|-------------------------|------------------------|-------------------------|------------------------|
| 2 | 1 | 21 | 7 |
| 3 | 1 | 22 | 7 |
| 4 | 2 | 23 | 7 |
| 5 | 2 | 24 | 8 |
| 6 | 2 | 25 | 8 |
| 7 | 3 | 26 | 8 |
| 8 | 3 | 27 | 9 |
| 9 | 3 | 28 | 9 |
| 10 | 3 | 29 | 9 |
| 11 | 4 | 30 | 9 |
| 12 | 4 | 31 | 10 |
| 13 | 4 | 32 | 10 |
| 14 | 5 | 33 | 10 |
| 15 | 5 | 34 | 11 |
| 16 | 5 | 35 | 11 |
| 17 | 6 | 36 | 11 |
| 18 | 6 | 37 | 12 |
| 19 | 6 | 38 | 12 |
| 20 | 6 | 39 | 12 |

discriminatorias y que, por el contrario, deben ser impulsadas para alcanzar la igualdad real entre mujeres y varones. En el mismo año, se incorporó un párrafo facultando al Congreso a sancionar legislación para lograr la igualdad real de oportunidades y de trato entre mujeres y varones y, específicamente, acciones positivas.

Si bien a nivel nacional hemos logrado la aplicación del cupo del 30% para Diputados y Senadores de la Nación, sólo 22 provincias, de 24, tienen leyes de cupo provinciales. Estas leyes han sido aplicadas con distintos resultados según los diferentes sistemas electorales. También ha sido distinta la suerte de las mujeres que han ocupado los lugares del cupo. Muchas nos hemos visto defraudadas por la falta de compromiso de género de algunas de ellas o por modalidades que pensamos iban a ser cambiadas a partir de la incorporación de mujeres que habían estado excluidas de las prácticas tradicionales del poder establecido.

Luego de diez años de aplicadas estas leyes —más allá del derecho político de acceso a los órganos de decisión en igualdad de condiciones— detrás de la ley está la dramática situación socioeconómica y de los derechos humanos de las mujeres en la Argentina.

Ello nos lleva a la convicción de que, si bien es cierto muchas mujeres pueden ocupar lugares de decisión sin mayor impacto y sin modificar la realidad de la mayoría de ellas, también sabemos —y esto es una constatación empírica y científica— que si no hay mujeres en los órganos de decisión, es difícil que haya políticas públicas, legislación, jurisprudencia, que den cuenta, modifiquen y sean sensibles al cambio de la situación de los derechos humanos de dicha mayoría.

Esto no quiere decir que sólo las mujeres puedan ser sensibles. Creemos que es bueno y necesario que haya más varones involucrados en el compromiso por los derechos humanos y, por lo tanto, por la paridad entre ambos géneros. Pero también creemos que enriquece el proceso de integración de la diversidad y la participación democrática que sean los propios protagonistas de las violaciones a los derechos humanos —los segregados, los dominados, los excluidos— quienes expliquen y protagonicen las iniciativas para salir de esas situaciones.

En el contrainforme para la CEDAW 2002 que realizamos un grupo de ONGs argentinas, dimos

cuenta, con información empírica, de las violaciones a los derechos humanos que las mujeres experimentan hoy en la Argentina. De manera general, las áreas más críticas son los derechos sexuales y reproductivos, los derechos económicos y sociales —cuya situación afecta de manera más intensa a las mujeres— y también la violencia y explotación sexual que todos conocemos. Existen reiteradas recomendaciones de los organismos internacionales de derechos humanos indicando que los abortos no punibles deben ser realizados en los hospitales públicos en condiciones dignas para las mujeres; sobre la incorporación de la perspectiva de género en la elaboración del presupuesto nacional; acerca de la valoración del trabajo no remunerado de las mujeres, que debe estar integrado en las cuentas nacionales; sobre la necesidad de datos más precisos sobre las mujeres en situación de prostitución y sobre la explotación sexual en la Argentina, entre otros temas. Con sólo ver en este diagnóstico las asignaturas pendientes del Estado, está claro lo que debemos exigir a los y las candidatas en una próxima elección —pero fundamentalmente a las mujeres que deberán incorporarse por los lugares del cupo— y es la definición de soluciones a estos problemas las que siguen siendo manifiestas violaciones a los derechos humanos de las mujeres.

En este sentido, la evaluación de las acciones positivas en el Poder Legislativo es favorable, no sólo por la cuestión numérica sino también porque muchas leyes —como las de violencia y las de salud reproductiva en provincias— no habrían sido aprobadas si no hubieran mujeres comprometidas con esta temática en los parlamentos.

También vimos otros avances que dependieron de la presencia de mujeres en el Poder Legislativo, como la incorporación, en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, de acciones positivas a nivel judicial y en algunos organismos del Poder Ejecutivo, como el Directorio del Banco Ciudad, el Ombudsman, los entes reguladores de los servicios públicos y el Consejo de la Magistratura.

Sin embargo, todavía queda un largo camino por recorrer, especialmente en dos aspectos. Por un lado, en los poderes legislativos, además de las dos provincias que aún no tienen ley de cupo, creemos que la preocupación que nos debemos plantear está vinculada al debate sobre la reforma electoral y política que la ciudadanía actualmente reclama. El

cuestionamiento a la modalidad de la lista sábana en la Argentina puede poner en peligro la representación de las mujeres, de las minorías y de los partidos políticos minoritarios.

Nosotras acordamos que muchos varones en política son los primeros en asumir una reforma electoral a la ligera, aceptando que algunas cosas cambien y eliminando el sistema D'Hont para producir una reforma superficial. Esto es así porque saben que igual serán los partidos políticos los que seguirán nominando a los candidatos, y si el partido decide quiénes son los candidatos a través de mecanismos cerrados, no cambiará la calidad de los candidatos aunque cambie el sistema electoral.

En el contrainforme a la CEDAW, las ONGs participantes planteamos que el verdadero problema para discutir los mecanismos de selección está en los partidos políticos y en las formas de financiamiento interno, y no tanto en el sistema electoral. Las herramientas no cambian los contenidos; para cambiarlos hacen falta cambios más estructurales.

Por otro lado, se debe plantear nuevamente en el Congreso el tema de las acciones positivas en el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo. En la Convención Constituyente de 1994 sólo fue posible incorporar el cupo en el Poder Legislativo y en partidos políticos (artículo 37), estableciéndose una vaga cláusula genérica en el artículo 75, que compele al Parlamento a sancionar acciones positivas en otros rubros.

Pocas legisladoras nacionales han presentado proyectos en este sentido: María Elena Barbagelatta, Diana Conti, Elisa Carrió fueron, entre otras, esas pocas que intentaron trasladar acciones positivas al ámbito del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial. Esta iniciativa se logró concretar como título marco en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, tomando como base las leyes y los planes de igualdad de las ciudades alemanas. Lamentablemente, a nivel nacional poco se ha avanzado —más allá del título del Plan de Igualdad de 1998— en incorporar acciones positivas no sólo en las estructuras del Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, sino tampoco en las políticas concretas y en los indicadores y los resultados de esas políticas públicas.

Uno de nuestros objetivos, actualmente, es que podamos ir confluyendo en algunos proyectos legislativos en este sentido, pero también en otros ámbitos. Hay que tener en cuenta que en cada ámbito en

que nos encontremos y desarrollemos la actividad (Facultad, Universidad, consejos profesionales, etc.) hay margen para —con la CEDAW y la legislación existente— intentar plantear que haya acciones positivas y paridad, igualdad de oportunidades y de trato entre varones y mujeres.

Así hemos logrado éxitos en planteos judiciales como el que las mujeres hicimos en el caso del Colegio Público de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires, en el que impugnamos las listas que no llevaban mujeres por aplicación supletoria del Código Electoral.

En el 2002 también se logró la sanción de la ley de cupo sindical, según la cual las listas que se presenten en los procesos electorales internos de las asociaciones sindicales deben incluir mujeres en un mínimo del 30% de los cargos a elegir, salvo que el padrón de afiliadas y afiliados tenga una proporción de mujeres inferior, en cuyo caso la representación nunca podrá ser inferior a dicha proporción. A su vez, se incluye que en los casos de constitución de unidades de negociación colectiva se garantice también la participación de un mínimo del 30% de mujeres. El desafío es, en este caso, que comience su efectiva aplicación.

En el plano internacional cabe recordar que en 1995, durante la Cuarta Conferencia sobre la Mujer, ciento ochenta y nueve gobiernos de todo el mundo se comprometieron a “tomar medidas para asegurar el acceso igualitario de todas las mujeres y su plena participación en las estructuras de poder y de toma de decisión” y a “incrementar las posibilidades de las mujeres para participar en la toma de decisiones y el liderazgo”. Para lograr estos objetivos estratégicos, la principal acción que se comprometieron a realizar fue la de “llegar a la meta del equilibrio de género en los cuerpos gubernamentales y en los comités, así como en las entidades de la administración pública y en el sistema jurídico, incluyendo fijar objetivos específicos e implementar medidas que incrementen sustancialmente el número de mujeres en puestos de toma de decisión, con miras de obtener igual representación entre hombres y mujeres, y de ser necesario, por medio de acciones positivas, en todas las posiciones del gobierno y de la administración pública”. En el año 2000, en la Conferencia de Naciones Unidas Beijing + 5, varias organizaciones de mujeres de diferentes partes del mundo con la coordinación de Women’s Environment and

Development Organization (WEDO) lanzamos en Nueva York la campaña 50-50 como primer paso para cumplir los compromisos asumidos en Beijing en 1995 y alcanzar el equilibrio entre hombres y mujeres en las posiciones de toma de decisión. Esta campaña exige a los gobiernos que trabajen para alcanzar “que se establezca una cuota mínima del 30% del total de los lugares para las mujeres en los cuerpos legislativos, gabinetes ejecutivos y secretarías así como en las autoridades locales para el año 2003 y una representación igualitaria entre hombres y mujeres para el 2005”. Esto se encuentra resumido en el slogan “50-50 para el 2005”, de la campaña “¡Por el equilibrio en la representación!”

El Instituto Social y Político de la Mujer asumió como punto focal en Argentina esta campaña en el 2000 declarando nuestro compromiso por el “50-50 para el 2005”.

El proceso de real equiparación de mujeres y varones seguirá su lento camino. Dependerá principalmente del empuje del movimiento de mujeres y de su conciencia de las herramientas a su alcance, así como también de la sensibilidad de género de los funcionarios y funcionarias de turno.

Implementar todas estas acciones supone y contribuye a profundizar la democracia, modernizar el Estado, establecer la igualdad entre varones y mujeres en la agenda estatal, política y social, comprometer a los gobiernos y lograr mayor eficiencia en la gestión de las políticas públicas. Ello requiere una fuerte interacción entre Estado y sociedad civil que podrá irse dando gradualmente, pero con una permanente tensión en estos tiempos, dada la debilidad de las políticas sociales y el retroceso de los programas del Estado de bienestar, sumados a las faltas de tradición en políticas de igualdad, un Estado empobrecido —y, en muchos casos, ineficiente, clientelista o corrupto— y Áreas Mujer con dificultades estructurales para actuar horizontalmente con las más altas esferas del poder.

A pesar de estas complejidades, la existencia de las bases legales para producir los cambios resulta sumamente alentadora. A partir de allí, las mujeres con conciencia de género y los varones comprometidos con las propuestas de igualdad, dentro y fuera del gobierno, iremos articulándonos en proyectos y realizaciones que acerquen nuestros sueños a la realidad.

Lecturas de ampliación

Durrieu, Marcela. 1999. "Retorno a la Democracia y Participación Política de las Mujeres" en: *Se dice de Nosotras*. Buenos Aires: Catálogos Editora.

Lubertino, María José. 1992. "Historia de la Ley de Cuotas" en *Cuota mínima de participación de mujeres, El debate en la Argentina*. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert.

Lubertino, María José. 1994. "¿Hacia una Constitución de y para todos y todas?" en Labourdette, Sergio *Política y Constitución*. Buenos Aires: Editorial A-Z.

Lubertino, María José. 1998. "Democracia paritaria en Buenos Aires" en *Pensamiento Crítico, profesores e investigadores en derecho privado, Cátedra del Dr. Carlos A. Ghersi*. Buenos Aires.

Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Secretaría Parlamentaria. Dirección de Información Parlamentaria. 1996. "Participación Política de la Mujer" en *Mujer*. Estudios e Investigación N° 9.

La implementación de las cuotas de género en el Perú:

Reformas legales, discursos e impactos

POR GREGORY D. SCHMIDT

Esta es la primera de dos ponencias que he tenido el placer de preparar para este taller. En ella se describe el proceso de legislación e implementación de las cuotas de género en el Perú, se analiza el discurso de algunos participantes claves en este proceso así como el impacto de las cuotas en las elecciones locales y legislativas y se coloca la experiencia peruana en una perspectiva comparativa. Mi ponencia de esta tarde examina las razones del éxito de las cuotas en el Perú y el porqué este éxito ha tenido ciertas implicaciones de importancia para nuestra comprensión de los sistemas de cuotas a nivel mundial. Ambas ponencias se inspiran en documentos de trabajo mucho más detallados, elaborados para la conferencia gracias a la generosa asistencia del Movimiento Manuela Ramos.¹

Aprobación de la legislación peruana sobre cuotas

Durante la segunda vuelta de las elecciones presidenciales celebradas en el Perú en 1990, el Foro Mujer - un grupo de ONG's feministas- solicitó que varios temas de importancia para las mujeres, entre ellos las cuotas de género para cargos gubernamentales y de instituciones públicas, se discutieran en un debate televisado entre Mario Vargas Llosa y Alberto Fujimori, quien finalmente alcanzó el triunfo. Ambos candidatos, sin embargo, dejaron de lado la propuesta y el asunto tuvo poca resonancia entre la opi-

nión pública durante los años siguientes.² No obstante, la adopción en 1991 de las cuotas de género para las candidatas al Congreso en Argentina fue un gran estímulo para las feministas de toda América Latina. Durante el Día Internacional de la Mujer en 1994, el Foro Mujer propuso formalmente el establecimiento de una cuota femenina del 30% para las candidaturas en las elecciones nacionales, regionales y municipales, así como para las contiendas al interior de los partidos.³ Este impulso se vio inmensamente fortalecido por la Plataforma de Acción adoptada durante la Conferencia de Beijing de 1995, así como un encuentro interparlamentario sobre la equidad de género celebrado en febrero de 1997 en la ciudad de Nueva Delhi, al que asistieron Martha Hildebrandt y Luz Salgado, dos congresistas del partido de Alberto Fujimori.

Al poco tiempo de esta conferencia, la Comisión de Constitución del Congreso Peruano inició la última fase de sus deliberaciones sobre la nueva ley electoral. Martha Chávez, otra influyente congresista fujimorista, fue la autora principal de la iniciativa oficialista, pero se mostraba escéptica con respecto a las cuotas⁴ y no incluyó ninguna disposición sobre la equidad de género en el proyecto de ley elaborado por la mayoría parlamentaria. Las cuotas tampoco figuraron en los proyectos alternativos redactados por un influyente representante de la oposición y el Jurado Nacional de Elecciones (JNE). La Comisión de

Constitución, sin embargo, consideró también cerca de tres docenas de propuestas que abordaban aspectos más específicos del sistema electoral. Uno de estos proyectos, presentado por Lourdes Flores Nano, requería que al menos el 30% de los candidatos al Congreso fueran de cada género. Otro proyecto de ley específico presentado por Javier Díez Canseco, congresista de un partido pequeño de izquierda, fue similar a la propuesta del Foro Mujer. Adicionalmente, un proyecto de ley redactado por las congresistas Hildebrandt y Salgado, proponía el establecimiento de una cuota mínima del 25% únicamente para las candidatas.

Flores Nano defendió la adopción de las cuotas ante la Comisión de Constitución, pero la mayoría de la comisión consideró que el sistema era innecesario y su propuesta fue rechazada. “¡Casi me pegan!” exclamó Flores Nano, quien al ser una de las críticas más destacadas de Fujimori estaba familiarizada con la confrontación política.⁵ Cuando la recién creada Comisión de la Mujer retomó el tema más adelante, Flores Nano cedió ante la posición de las mujeres del partido de la mayoría y la fórmula del 25% propuesta por Hildebrandt y Salgado fue respaldada.⁶ Esta comisión, sin embargo, carecía aún de la autoridad para presentar proyectos de ley ante el plenario.

En ese momento la intervención de Alberto Fujimori fue decisiva, al afirmar públicamente que enviaría al Congreso un proyecto de ley sobre el establecimiento de un sistema de cuotas.⁷ Si bien la mayoría de los congresistas se habían opuesto a las cuotas e incluso habían ridiculizado la idea de introducirlas, la mayoría revirtió su posición de inmediato y aplaudió la iniciativa presidencial.⁸ Una vez que la aprobación de las cuotas fue un hecho consumado, sólo unos pocos congresistas –todos de partidos opositores– plantearon objeciones de carácter filosófico en un debate, en su mayor parte superficial, en el plenario.⁹ A fin de contrarrestar los argumentos que calificaban las cuotas de discriminatorias, y por ende violatorias del artículo 2º de la Constitución de 1993, en la versión final de la legislación se utilizó un lenguaje neutral con respecto al género, similar al de la propuesta de Flores Nano. En la Ley Orgánica de Elecciones (Nº 26859), aprobada en septiembre de 1997, se estipuló que mujeres y hombres deberían, cada uno, abarcar al menos el 25% en las listas partidarias al Congreso. Al poco tiempo, se

incorporó un lenguaje similar en la nueva Ley de Elecciones Municipales (Nº 26864) después de un limitado debate que una vez más se centró en los aspectos normativos.¹⁰ Tras la huida de Fujimori del Perú, la cuota se elevó al 30% para las elecciones legislativas, regionales y municipales¹¹.

El discurso político sobre las cuotas

Debido a que mi trabajo se ha centrado primordialmente en el impacto de las cuotas, me siento un tanto extraño al analizar el discurso político a favor y en contra de ellas frente a tanta gente que participó en el proceso. Pero, con su indulgencia, me gustaría exponer cuatro puntos básicos.

En primer lugar, los argumentos normativos a favor y en contra del uso de las cuotas en el Perú parecen ser muy similares a los esgrimidos con respecto a las políticas de acción afirmativa en los EE.UU. y en casi todo el mundo. De hecho, muchos de tales argumentos se tomaron del contexto estadounidense. Los promotores del mecanismo de cuotas, sostuvieron que el género constituye un criterio relevante para dar un trato diferenciado y que se requiere adoptar algunas medidas de acción afirmativa para compensar los sesgos sociales e institucionales que operan en contra de la participación femenina.¹² Además, la aplicación de cuotas de género para las candidaturas a cargos políticos brinda a las mujeres oportunidades políticas, pero no garantiza su elección y, por lo tanto, no vulnera los derechos de los electores.¹³ Sin embargo, algunos de los argumentos esgrimidos recientemente en los EE.UU. fueron menos evidentes en el discurso peruano a favor de las cuotas. Dichos argumentos justifican la acción afirmativa en términos de su impacto positivo en el sistema político.

Por su parte, quienes se oponen al uso del mecanismo argumentaron que éste viola la disposición constitucional sobre la igualdad y el derecho de la persona votante a elegir.¹⁴ El congresista Jorge del Castillo sostuvo que las cuotas son particularmente objetables en las elecciones municipales, en las que el formato de lista cerrada no permite al elector favorecer a candidatas y candidatos específicas.¹⁵ Por otra parte, argumentó un congresista varón, si las mujeres merecen un trato especial, ¿por qué no otros grupos marginados como las minorías étnicas?¹⁶ Varios congresistas argumentaron también que las

mujeres son capaces de alcanzar sus logros por mérito propio¹⁷, posición aparentemente compartida por un grupo de mujeres destacadas, entre ellas Martha Chávez y Beatriz Boza.¹⁸ Asimismo, se plantearon interrogantes sobre el nivel de calificación de las mujeres en las áreas más pobres de Perú, una preocupación compartida incluso por quienes promovían el mecanismo.

En segundo lugar, el debate sobre las cuotas tuvo una calidad bipolar. En sus etapas iniciales se dio un animado debate normativo en el que varios varones de los partidos que apoyaban a Alberto Fujimori y algunos grupos opositores argumentaron en contra de las cuotas. La mayoría de las mujeres, aunque no todas, defendían su uso con el apoyo de políticos progresistas como Javier Diez Canseco y Henry Pease. Lamentablemente, este debate no se fundamentó siempre en principios: algunos hombres se expresaban con franco desdén y burla hacia las mujeres que apoyaban la adopción de las cuotas. No obstante, una vez que Alberto Fujimori se manifestó a favor del sistema, sus seguidores varones aceptaron la línea del partido y el debate se tornó estéril.

En tercer lugar, como analicé en un documento de trabajo anterior,¹⁹ Alberto Fujimori fue muy proclive a explotar el “mercado político” de las mujeres. Su apoyo hacia las cuotas y su discurso sensible a los temas de género eran parte de su estrategia.

Por último, al hablar con legisladores, activistas políticas feministas y analistas políticos, este autor no encontró absolutamente ninguna evidencia de que se le hubiera brindado alguna atención a la manera en que las cuotas, en efecto, operarían en conjunción con las normas tan diferentes que se utilizan en las elecciones municipales y legislativas en el Perú. Debido al impacto inesperado y relativamente alto de las cuotas de género en este país, quizás la falta de atención al detalle fuera una bendición oculta.

Aplicación y movilización

Una vez que la legislación sobre cuotas fue aprobada, las organizaciones feministas no se retiraron del juego político, sino que continuaron desempeñando papeles importantes para lograr interpretaciones favorables de la legislación y ayudando a las mujeres a valerse del mecanismo para su beneficio. En general, el JNE ha adoptado interpretaciones de dicha legislación que favorecen a las mujeres, con la notable

excepción de tres departamentos en la elección legislativa del 2001.²⁰ Además, observadores informados coinciden en que el JNE y las juntas regionales electorales han aplicado las cuotas, por lo menos hasta las elecciones municipales y regionales de 2002.²¹ Generalmente se han rechazado las listas que no incorporan el número mínimo necesario de candidatas de acuerdo a la norma vigente. Pero, en 2002 se disminuyó el impacto de la cuota al contar algunas candidatas para oficios ejecutivos que no figuraban en las listas para los consejos municipales o las asambleas regionales.

Adicionalmente, el proyecto de Promoción de la Participación Política de la Mujer (PROMUJER), un trabajo conjunto de cinco ONG's con sede en Lima²², ha ayudado a las mujeres a beneficiarse mediante el uso de las cuotas. PROMUJER ha intentado persuadir a los líderes de los partidos, en especial de los partidos nacionales, a nominar mujeres y colocarlas en posiciones relativamente altas en las listas. También ha diseminado información sobre las cuotas, animando y capacitando a las mujeres para que se postulen como candidatas, además de ayudarles a negociar los puestos en las listas. Destacan, en particular, la capacitación ofrecida a las candidatas en el manejo de las relaciones con los medios de comunicación y en las apariciones públicas.²³

Aunque parezca irónico, la movilización política de las mujeres fue más importante que las cuotas mismas en las elecciones municipales celebradas en Lima en 1998. Si observamos la fila 5 en el cuadro 1, veremos que el porcentaje de mujeres elegidas en los distritos capitalinos se incrementó del 21.82% en 1995 –año de la última elección en que no se aplicó el sistema– al 29.70% en 1998, después de que la legislación fuera aprobada. En el cuadro 1 también se desglosan los datos correspondientes a 1998 entre las listas ganadoras que cumplieron mínimamente con la cuota y aquéllas que la superaron. Si se observa la última columna de la fila 5, veremos que sólo el 22.17% de los candidatos elegidos en las 60 listas que cumplieron con el mecanismo en forma mínima eran mujeres. Éste es un incremento poco significativo con respecto a la cifra de 21.82% de mujeres elegidas en 1995.

Cuadro 1. Indicadores del éxito electoral de las mujeres, concejos distritales en Lima, 1995 y 1998
Listas que ganaron al menos un escaño

| | 1995 | 1998 | | |
|--|---|---|-------------------------------------|-----------------------------------|
| | Todas las listas, sin cuotas (n=119) | Cuotas, todas las listas (n=110) | Supera cuota efectiva (n=50) | Cumplimiento mínimo (n=60) |
| 1. Porcentaje de candidatas | 23.82 | 37.56 | 44.64** | 30.65** |
| 2. Colocación promedio de candidatas en las listas del partido (percentil) | 51.89 | 47.84 | 48.28 | 47.48 |
| 3. Relación con la media de la lista (percentil) | -2.39 | -7.91 | -6.80 | -8.84 |
| 4. Tasa de éxito relativo (% de candidatos elegidos x 100) | 89.26 | 70.22 | 75.05 | 64.33 |
| 5. Porcentaje de ganadores que son mujeres | 21.82 | 29.70 | 37.70 | 22.17 |

Notas: Los datos de las filas 1, 4 y 5 corresponden a la población total; los datos en las filas 2 y 3 son promedios de las listas.

**La prueba T de igualdad de promedios utilizando datos comparables provenientes de las listas para las últimas dos columnas es significativo al nivel .003 o superior (prueba de dos colas).

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del JNE (1997 y 1999) y las listas de partidos en los archivos de ese órgano.

La proporción femenina de los candidatos que ganaron escaños se incrementó al 29.70% en 1998 ya que las mujeres comprendían el 37.7% del total de candidatos elegidos en las 50 listas que superaban la cuota mínima. Además, no hubo una diferencia significativa entre los partidos en la nominación ni en la elección de las mujeres. Más bien, activistas de los grupos feministas, cuya influencia se había vigorizado gracias a la aprobación de la legislación sobre cuotas, presionaron con éxito a los líderes de *varios* partidos para que superaran la cuota mínima. Así, paradójicamente, el uso de cuotas *per se* no fue efectivo en Lima, pero la movilización política femenina que acompa-

ñó su introducción resultó bastante eficaz para incrementar el porcentaje de mujeres que integraron los concejos de distrito.

Un análisis estadístico mucho más convincente incluido en uno de los documentos de trabajo de esta conferencia respalda esta interpretación.²⁴ También la respaldan los datos incluidos en el cuadro 2, los cuales muestran que las listas correspondientes a los distritos prioritarios para PROMUJER alcanzaron porcentajes ligeramente mayores de candidatas, quienes a la vez obtuvieron mejores puestos en las listas de partido y produjeron una porción notablemente superior de ganadoras que en los distritos no prioritarios.

Cuadro 2. Impacto de PROMUJER, distritos limeños, 1998

| | Listas en los distritos de PROMUJER | Listas en otros distritos |
|--|--|----------------------------------|
| 1. Porcentaje de candidatas por encima de la cuota efectiva. | 8.45 | 6.61 |
| 2. Colocación promedio de candidatas en las listas de partido (Relación con la media de la lista, percentil) | -4.65 ^a | -9.37 ^b |
| 3. Porcentaje de ganadores que son mujeres | 35.77 | 26.46 |

Nota: Los datos de las filas 1 y 3 corresponden a la población total; los datos de la fila 2 son promedios de las listas.

^aN= 34 listas en los 13 distritos prioritarios para PROMUJER.

^bN= 76 listas en los 29 distritos no prioritarios para PROMUJER.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del JNE (1999) y el listado de áreas prioritarias facilitado por PROMUJER.

Impacto de las cuotas en las elecciones municipales provinciales

Perú cuenta con un sistema de gobierno municipal en dos niveles que funciona en 194 provincias y en más de 1,800 distritos. Un sistema de mayoría por listas se utiliza en ambos niveles. Cada elector emite un voto para elegir la alcaldía y las concejalías de su provincia. Las municipalidades provinciales cumplen con ciertas funciones para toda la provincia y también proporcionan servicios a la capital de la provincia. Fuera de ésta, el elector emite un segundo voto para elegir la alcaldía y las concejalías de su respectivo municipio distrital, que no debe confundirse con el distrito electoral ni con la magnitud de distrito.

Los concejales tienen facultades ejecutivas considerables en ambos niveles del gobierno municipal, en particular en las decisiones sobre personal.²⁵

En el cuadro 3 se compara el éxito alcanzado por las mujeres en las elecciones municipales de 1995 y 1998, antes y después de la adopción de las cuotas. Como se indicó antes, el porcentaje de concejalas se incrementó en más de un tercio a partir de niveles que ya eran altos en los distritos limeños. La proporción de concejalas al nivel provincial prácticamente se duplicó, pasando de 10.81% a 21.54%. No obstante, los incrementos más espectaculares se registraron en los distritos fuera de Lima, donde el porcentaje de concejalas pasó de 6.96% a 23.50%, un número más de tres veces superior.

Cuadro 3. Mujeres elegidas en los concejos municipales antes y después de las cuotas

| | % de concejalas | | Porcentaje | % de ganadores que son mujeres |
|------------------------------|------------------------|-------------|-------------------|--|
| | 1995 | 1998 | Cambio | entre la cuota legal (25%) 1998 |
| Concejos provinciales | 10.81 | 21.54 | 10.73 | 0.86 |
| Concejos de distrito en Lima | 21.82 | 29.70 | 7.88 | 1.19 |
| En el resto de Perú | 6.96 | 23.50 | 16.54 | 0.94 |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del JNE (1997 y 1999), *El Comercio* y Movimiento Manuela Ramos (1999) y PROMUJER (1998) ²⁶.

Este último incremento es aún más notable porque las zonas más atrasadas del país se ubican en los distritos fuera de Lima. Si bien durante mucho tiempo las mujeres han disfrutado de un éxito electoral en esa ciudad,²⁷ la situación es bastante distinta en las zonas rurales peruanas, donde aquéllas que contemplan la idea de una candidatura temen ser rechazadas por sus cónyuges y ridiculizadas por el público²⁸. De hecho, en las áreas rurales los partidos políticos a menudo se topan con dificultades para cumplir con las cuotas de género ya que las mujeres se muestran renuentes a postularse.²⁹

Impacto de las cuotas en las elecciones legislativas

Desde 1985, Perú utiliza una variante de los sistemas de lista abierta denominada el doble voto preferencial opcional, para elegir a los representantes ante el Congreso de la República. Entre 1980 y 1992 el país tuvo un Congreso bicameral. La Cámara de Diputados se elegía por departamentos, pero 60 senadores

se elegían en un distrito nacional único. Después del “autogolpe” presidencial de 1992, se eligió un órgano especial de 80 miembros llamado Congreso Constituyente Democrático (CCD) en un distrito nacional único, con el propósito de redactar una nueva Constitución y ejercer las funciones regulares del Poder Legislativo hasta que finalizara el primer mandato de Alberto Fujimori. La Constitución de 1993 estableció un Congreso unicameral, elegido en un distrito nacional único en los comicios de 1995 y el 2000 y en distritos electorales establecidos a nivel departamental durante los comicios del 2001.

En el cuadro 4 se muestran los datos sobre las candidatas al Senado y el Congreso unicameral desde 1980.³⁰ En la primera fila se detallan los porcentajes de candidatas incluidas en las listas que obtuvieron al menos un escaño. En la segunda fila se especifican las tasas de éxito relativo de las mujeres. Este indicador corresponde simplemente al porcentaje de candidatas que resultaron elegidas, dividido entre el porcentaje de varones elegidos, multiplicado por 100.

Cuadro 4. Candidatas al Congreso, 1980-2001 (Porcentajes)

| | Distrito uninominal nacional | | | | | | Distritos múltiples | |
|--------------------------------------|-------------------------------------|-------------|-------------|----------------------|------------------------------------|-------------|----------------------------|------------|
| | Lista cerrada | | | Lista abierta | | | | |
| | Senado (M=60) | | | CCD (M=80) | Congreso unicameral (M=120) | | (M=4.8) | |
| | | | | | | | Cuota | |
| | | | | | | | 25% | 30% |
| | 1980 | 1985 | 1990 | 1992 | 1995 | 2000 | 2001 | |
| Candidatas* | 12.20 ^a | 7.67 | 10.00 | 10.38 | 10.58 | 25.83 | 36.05 | |
| Tasa de éxito relativo ^{b*} | 24.75 ^c | 63.36 | 64.29 | 82.81 | 102.74 | 79.41 | 39.82 | |
| Mujeres elegidas | 3.30 | 5.00 | 6.67 | 8.75 | 10.83 | 21.67 | 18.33 | |

Notas: *En listas que obtuvieron al menos un escaño.

^a 9.58% si se excluyen cuatro partidos pequeños de izquierda.

^b Tasa de éxito relativo = % candidatas elegidas / % candidatos elegidos X 100.

^c 38.51% si se excluyen cuatro partidos pequeños de izquierda³¹.

Así, una tasa de éxito relativo de 100 significa que los candidatos de cada género tienen las mismas posibilidades de ganar el cargo, menos de 100 significa que los varones tienen mejores posibilidades y más de 100 implica una ventaja para las mujeres. La tercera fila corresponde a los porcentajes de mujeres que resultaron elegidas.

Al analizar los datos del cuadro 4, en 1980 las mujeres comprendieron el 12.20% del total de candidaturas en la contienda con listas cerradas para el Senado (sólo 9.58% si se excluyen cuatro partidos pequeños de tendencia izquierdista), pero su tasa de éxito relativo fue de apenas 24.75%. En otras palabras, una candidata tenía en promedio cerca de una cuarta parte de las posibilidades de resultar elegida con respecto al promedio de candidatos varones.³² El porcentaje de candidatas cayó al 7.67% en 1985, cuando se adoptó el sistema de voto doble preferencial, aunque este descenso se atribuye ante todo a la decisión de los partidos de izquierda de formar una alianza que postuló una única lista. No obstante, la tasa de éxito relativo de las candidatas mejoró en forma considerable con el sistema de lista abierta y se registró un ligero aumento en la representación femenina en el Senado.

La porción femenina de candidaturas al Congreso repuntó al 10% en 1990 y se mantuvo en este nivel hasta la adopción de las cuotas, aunque la tasa de éxito relativo de las candidatas continuó mejorando. De hecho, en 1990 en el distrito de Lima para la Cámara de Diputados –el único distrito para elegir los representantes ante ese órgano legislativo para el cual hay datos disponibles sobre las candidaturas– las mujeres tenían más probabilidades de resultar elegidas que sus contendientes varones en 1990 (tasa de éxito relativo = 113.5%). Para 1995, las candidatas mujeres tenían, en efecto, un poco más de probabilidades de resultar elegidas que sus contendientes varones en el distrito nacional único. Es más, en ese año la congresista promedio reunió más votos preferenciales que el congresista promedio. Por consiguiente, la representación femenina en el Congreso se incrementó de manera constante hasta alcanzar el 10.83% en 1995.

Sin duda, el principal obstáculo para la elección de las mujeres fue la escasez de candidatas. Con la adopción de la cuota del 25%, el porcentaje de mujeres que postularon para el Congreso fue de más del

doble durante los comicios del 2000. Este incremento en el número de candidatas mujeres, a su vez, conllevó la duplicación de las que resultaron elegidas: de 10.83% en 1995 a 21.67% en el año 2000. Sin embargo, la participación femenina en el Congreso disminuyó en los comicios del 2001³³.

Perú desde una perspectiva comparativa

El éxito de las cuotas en Perú es notable por tres razones primordiales.

En primer lugar, el impacto de este mecanismo fue mayor en ese país que en la mayoría de los países latinoamericanos en los que se ha aplicado. Si bien las cuotas tuvieron un impacto sumamente positivo en algunas naciones, entre las que destacan Argentina y Costa Rica, en términos generales han tenido un éxito bastante limitado, al incrementar el número de mujeres elegidas en una cifra cercana al 5% para toda la región.³⁴ En cambio, el sistema produjo resultados significativamente mejores en Perú, como se ha visto en esta ponencia. En 1998, las mujeres comprendían una porción más elevada de los concejos municipales peruanos que de los otros órganos comparables elegidos localmente en otros países latinoamericanos. Para el año 2000, de los órganos legislativos a nivel regional sólo Argentina y Cuba –este último con un régimen no democrático– tenían porcentajes más elevados de representantes mujeres.³⁵

En segundo lugar, las cuotas de género han tenido éxito en Perú pese a aplicarse en un contexto socioeconómico sumamente desfavorable. Entre los países latinoamericanos con una población de al menos 15 millones de habitantes, Perú tiene el puntaje más bajo en el índice de desarrollo humano relacionado con el género, que es considerado como un potente factor de predicción de la representación política femenina.³⁶ De manera similar, como se indicó anteriormente, los mayores incrementos en la elección de concejalas se dieron en las partes más atrasadas del país.

En tercer lugar, el éxito de las cuotas en Perú desafía sabiduría convencional en materia de estudios electorales. El éxito de las mujeres en el sistema de lista abierta de este país contradice la creencia predominante en la doctrina, según la cual los sistemas de lista cerrada son más favorables a la elección de candidatas. Las cuotas tuvieron un mayor impacto

en los comicios municipales bajo un sistema mayoritario de lista cerrada, pese a la falta de mandatos de colocación que recomiendan Htun y Jones.³⁷ Además, mientras la magnitud de distrito se ha asociado a menudo al éxito de las candidatas, no existe una correlación significativa entre esta variable y la elección de las mujeres para integrar los concejos municipales peruanos.³⁸ Como también se indicó en secciones anteriores, éstas lograron sus mejores resultados en 1998, en los distritos de baja magnitud ubicados fuera de Lima.

¿A qué se debe el éxito relativo de las cuotas en el Perú, a pesar de aplicarse en un contexto socioeconómico poco favorable y con reglas supuestamente desfavorables a la representación femenina? Este es el tema de mi ponencia: “Éxitos no anticipados: Lecciones de la experiencia peruana con las cuotas de género en los sistemas mayoritarios con listas cerradas y de Representación Proporcional (RP) con listas abiertas.”

Notas y Referencias

1. Schmidt, Gregory D. 2003a. *Cuotas efectivas, magnitud relativa del partido y el éxito de las candidatas mujeres: una evaluación comparativa de las elecciones municipales peruanas*. Lima: Movimiento Manuela Ramos. Schmidt, Gregory D. 2003b. *Las Mujeres del Presidente: Fujimori y ¿La Equidad de Género?* Lima: Movimiento Manuela Ramos.
2. Yáñez, Ana María. 1998. “Lo que hizo el movimiento de mujeres por las cuotas políticas: Un camino que tomó siete años”. en: Ana María Yáñez y Lisbeth Guillén, (eds.) *Poder político con perfume de mujer: Las cuotas en el Perú*. Lima: Movimiento Manuela Ramos e Instituto de Estudios Peruanos. págs. 15–16.
3. *Ibid.*, p. 18.
4. Sus comentarios durante el debate en el plenario aparecen en Congreso de la República 1997b.
5. Gonzáles Arica, Guillermo. 1997. “Cuota obligatoria.” *Caretas* 1457. págs. 78–79.
6. Flores Nano, Lourdes. 1999. Entrevista con Lourdes Flores Nano, influyente congresista de la oposición, 1990–2000. Lima, 7 de junio.
7. De acuerdo con Chávez (2000), Hildebrandt y Salgado hicieron cabildeo ante Alberto Fujimori sobre el tema de las cuotas. En su opinión, la influencia de Salgado fue decisiva para obtener el apoyo del entonces Presidente.
8. Yáñez (1998) pág. 20 y Yáñez, Ana María. 1999a. Entrevista con Ana María Yáñez: abogada laboral, académica feminista y directora del Movimiento Manuela Ramos. Lima, 31 de mayo.
9. Congreso de la República. 1997b. Transcripciones magnetofónicas, Segunda Legislatura Ordinaria de 1996, 24a Sesión (Matinal) y 24a A Sesión (Vespertina). Miércoles, 18 de Junio de 1997.
10. Congreso de la República. 1997a. *Diario de Debates*, Primera Legislatura Ordinaria de 1997, 12a Sesión, (Matinal) y 12a A Sesión (Vespertina). Miércoles 17 de Setiembre de 1997.
11. Véanse las Leyes N° 27387, 27683 y 27734.
12. Véanse las Leyes N° 27387, 27683 y 27734.

13. Villanueva Flores, Rocío. 1998. "¿Están justificadas las cuotas de mujeres en las listas electorales?" en Ana María Yáñez y Lisbeth Guillén, (eds.) *Poder político con perfume de mujer: Las cuotas en el Perú*. Lima: Movimiento Manuela Ramos e Instituto de Estudios Peruanos; González Arica (1998), pág.23.
14. Bermúdez Valdivia, Violeta. 1998. "Mecanismos legales de promoción de la participación política de la mujer en la región andina". en *Memorias de la cumbre parlamentaria andina sobre la mujer*, págs. 25-55. Guayaquil: Fondo de la Comisión Europea para ONGs Latinoamericanas.
15. González Arica (1998). págs. 23, 25-26
16. Congreso de la República (1997a)
17. González Arica (1997)
18. González Arica (1998), pág. 23; Congreso de la República (1997a y 1997b).
19. Congreso de la República (1997b); Yáñez (1999a).
20. Schmidt (2003b)
21. En ese año el JNE redondeó la cuota hacia abajo y no se consiguió el 30 por ciento de candidatas en todas las listas presentadas en el Callao, Ica y La Libertad.
22. Bermúdez Valdivia (1999) y Yáñez (1999a). Sin embargo, al codificar el género de los candidatos y concejales elegidos en 1998, el autor sí encontró unos casos en los que la cuota no se cumplió.
23. Las ONG's participantes fueron el Movimiento Manuela Ramos, el Instituto de Estudios Peruanos, la Asociación de Comunicaciones Sociales Calandria, el Centro de Estudios Sociales y Publicaciones y el Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación.
24. CESIP (Centro de Estudios Sociales y Publicaciones). 1999. *Es tiempo de mujeres*. Lima: duArtes; Yáñez (1999b).
25. Schmidt (2003a).
26. Nickson, R. Andrew. 1995. *Local Government in Latin America*. Boulder y Londres: Lynne Reinner Press, pág. 240.
27. El 18% de los puestos en el Concejo Provincial de Lima recayeron en mujeres durante las elecciones de 1983 y el 21% en 1989.
28. Yáñez (1999b), pág.108.
29. Del Castillo (2000). Véase también Zevallos (1999).
30. Lamentablemente, no hay datos disponibles sobre las candidaturas para la Cámara de Diputados durante el período 1980-1990.
31. Calculado a partir de datos incluidos en Blondet y Montero (1994) págs 20, 120-28; ONPE (2002), Tuesta Soldevilla (2001) págs 66-69 y 71-100; Villanueva Flores (1998) pág. 31; Webb y Fernández Baca (2000) pág. 264; así como Yáñez y Guillén (2001) pág. 20.
32. Al excluir los cuatro partidos pequeños de izquierda, la tasa de éxito relativo fue de 38.51% en 1980.
33. Sobre las razones de este hecho, véase mi ponencia "Éxitos no anticipados: Lecciones de la experiencia peruana con las cuotas de género en los sistemas mayoritarios con listas cerradas y de Representación Proporcional (RP) con listas abiertas."
34. Htun y Jones (2002) págs. 32, 36, 41.
35. Véase WLCA (2001) págs. 12-15.
36. PNUD (2001) págs. 210-213; Reynolds (1999) págs. 567-568.
37. Htun y Jones (2002).
38. De hecho, la r de Pearson para la magnitud de distrito y la elección de las mujeres es en todos los casos negativa: -0.035 para los concejos provinciales; -0.075 para los concejos distritales en Lima y -0.065 para una muestra de concejos de distrito fuera de la capital peruana.

Lecturas de ampliación

Bermúdez Valdivia, Violeta. 1998. "Mecanismos legales de promoción de la participación política de la mujer en la región andina". en *Memorias de la cumbre parlamentaria andina sobre la mujer*.

Guayaquil: Fondo de la Comisión Europea para ONG's Latinoamericanas.

Bermúdez Valdivia, Violeta. 1999. Entrevista con Violeta Bermúdez, experta legal en materia de cuotas e integrante asociada de la Oficina de Iniciativas Democráticas, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional Lima, 27 de mayo.

Blondet, Cecilia y Carmen Montero. 1994. *La situación de la mujer en el Perú 1980-1994*. Documento de Trabajo N° 68. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

CESIP (Centro de Estudios Sociales y Publicaciones). 1999. *Es tiempo de mujeres*. Lima: duArtes.

Chávez, Martha. 2000. Entrevista con Martha Chávez: declarada congresista pro Fujimori (actualmente suspendida en sus funciones). Lima, 8 de agosto.

Congreso de la República. 1997a. *Diario de Debates, Primera Legislatura Ordinaria de 1997, 12ª Sesión, (Matinal) y 12ª A Sesión (Vespertina)*. Miércoles 17 de Septiembre de 1997.

Congreso de la República. 1997b. *Transcripciones magnetofónicas, Segunda Legislatura Ordinaria de 1996, 24ª Sesión (Matinal) y 24ª A Sesión (Vespertina)*. Miércoles 18 de Junio de 1997.

Del Castillo, Jorge 2000. Entrevista con Jorge del Castillo, líder del APRA y ex-alcalde de Lima. Lima, 8 de agosto.

El Comercio y Movimiento Manuela Ramos. 1999. *Mujeres en el Poder... y el poder de las mujeres*. Suplemento especial sobre el Día Internacional de la Mujer, 8 de Marzo. Lima.

Flores Nano, Lourdes. 1999. Entrevista con Lourdes Flores Nano, influyente congresista de la oposición, 1990-2000. Lima, 7 de junio.

González Arica, Guillermo. 1997. "Cuota obligatoria". *Caretas* 1457, 20 de Marzo, págs. 78-79.

González Arica, Guillermo. 1998. "La cuota que faltaba: Cómo se hizo la ley electoral que dispone la participación política de la mujer en cuotas parlamentarias y de regidores". en Ana María Yáñez y Lisbeth Guillén, (eds.) *Poder político con perfume de mujer: Las cuotas en el Perú*. Lima: Movimiento Manuela Ramos e Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

Htun, Mala N. y Mark P. Jones. 2002. "Engendering the Right to Participate in Decision-Making: Electoral Quotas and Women's Leadership in Latin America". en Nikki Craske y Maxine Molyneux (eds.) *Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America*. Houndmills, Inglaterra: Palgrave.

JNE. 1997. *Elecciones Municipales: Resultados de las Elecciones Municipales Generales de 1995. Resultados de las Elecciones Municipales Parciales de 1996*. Lima: JNE, Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES) y Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

JNE. 1999. *Elecciones Municipales 1998 y Complementarias 1999. Resultados Generales*. Lima.

Nickson, R. Andrew. 1995. *Local Government in Latin America*. Boulder y Londres: Lynne Rienner Press.

ONPE (Oficina Nacional de Procesos Electorales). 2002. Disponible en Internet en la dirección: <http://www.onpe.gob.pe/>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2001. *Human Development Report 2001*. Nueva York: Oxford University Press.

PROMUJER. 1998. *Poder político con perfume de mujer: Las cuotas en el Perú*. Lima: Movimiento Manuela Ramos e IEP.

Reynolds, Andrew. 1999. "Women in the Legislatures and Executives of the World: Knocking at the Highest Glass Ceiling". *World Politics* 51/4, págs. 547-572.

Schmidt, Gregory D. 2003a. *Cuotas efectivas, magnitud relativa del partido, y el éxito de las candidatas mujeres: una evaluación comparativa de las elecciones municipales peruanas*. Lima: Movimiento Manuela Ramos.

Schmidt, Gregory D. 2003b. *Las Mujeres del Presidente: Fujimori y ¿la equidad de Género?* Lima: Movimiento Manuela Ramos

Tuesta Soldevilla, Fernando. 2001. *Perú político en cifras, 1821-2001*. 3a edición. Lima: Friedrich Ebert Stiftung.

Villanueva Flores, Rocío. 1998. "¿Están justificadas las cuotas de mujeres en las listas electorales?" en Ana María Yáñez y Lisbeth Guillén (eds.) *Poder político con perfume de mujer: Las cuotas en el Perú*. Lima: Movimiento Manuela Ramos e IEP.

Webb, Richard y Graciela Fernández Baca. 2000. *Perú en Números 2000*. Lima: Cuánto S.A.

WLCA (Women's Leadership Conference of the Americas). 2001. *Women and Power in the Americas: A Report Card*. Washington, D.C.: Inter-American Dialogue e International Center for Research on Women.

Yáñez, Ana María. 1998. "Lo que hizo el movimiento de mujeres por las cuotas políticas: Un camino que tomó siete años". en Ana María Yáñez y Lisbeth Guillén, (eds.) *Poder político con perfume de mujer: Las cuotas en el Perú*. Lima: Movimiento Manuela Ramos e IEP.

Yáñez, Ana María. 1999a. Entrevista con Ana María Yáñez: abogada laboral, académica feminista

y directora del Movimiento Manuela Ramos. Lima, 31 de mayo.

Yáñez, Ana María. 1999b. "Participación política y liderazgo de la mujer". *Socialismo y Participación* 85, págs. 107-114.

Yáñez, Ana María y Lisbeth Guillén. 1999. "Se triplica presencia de mujeres en los gobiernos locales". *Revista El Cuarto Femenino* 2, págs. 4-7.

Yáñez, Ana María y Lisbeth Guillén. 2001. "Sección especial: Elecciones 2001." *Revista El Cuarto Femenino* 10, págs. 16-23.

Zevallos, Emma. 1999. "¿Le interesa la política a las mujeres rurales?" *Socialismo y Participación* 85, págs. 131-135.

Balance de la aplicación de las cuotas en el Perú

POR ROCÍO VILLANUEVA FLORES

La mujer peruana obtuvo el derecho al voto en 1955.¹ Sin embargo, la presencia de las mujeres en el Parlamento ha sido tradicionalmente escasa, tal como lo muestra el siguiente cuadro.

Cuadro 1: Participación de la mujer en el Poder Legislativo: Asamblea Constituyente

| Año | Porcentaje | | |
|------|------------|-----------|--------------|
| | Diputadas | Senadoras | Congresistas |
| 1980 | 7.2% | 3.3% | - |
| 1985 | 5.6% | 5.0% | - |
| 1990 | 5.6% | 6.7% | - |
| 1992 | - | - | 8.8% |
| 1995 | - | - | 10.8% |

Fuente: Movimiento Manuela Ramos.

Durante el debate previo a la aprobación de la ley de cuotas se sostuvo que “A este ritmo serían necesarios casi 54 años para que hubiera 30 mujeres congresistas en el Perú (25%)”², lo que ocurriría en el año 2051.

En marzo de 1997, las congresistas Martha Hildebrandt y Luz Salgado presentaron el Proyecto

de Ley N° 2574/96-CM-CR, cuyo artículo único establecía lo siguiente:

“Las listas de candidatos para Congresistas de la República deben incluir como mínimo un 25% de mujeres”.

La Defensoría del Pueblo jugó un rol muy activo brindando argumentos que apoyaran la aprobación de las cuotas electorales en la legislación del país.³

El 25 de septiembre del mismo año fue promulgada la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, cuyo artículo 116° establece lo siguiente:

“Las listas de candidatos al Congreso deben incluir un número no menor del 25% de mujeres o de varones”.

Por su parte, el 13 de octubre fue promulgada la Ley N° 26864, Ley de Elecciones Municipales, cuyo artículo 10° numeral 2) señala que la lista de candidatos se presenta en un solo documento y debe contener:

“(…) 2. El número correlativo que indique la posición de los candidatos a regidores en la lista que debe estar conformada por no menos de 25% de hombres o de mujeres”.

Como se aprecia, la redacción de ambos artículos es distinta a la contenida en el Proyecto de Ley N° 2574/96 CM-CR, pues se incluye también a los varones, prohibiendo de esta forma que haya listas electorales que contengan candidatos de un solo sexo.

Cabe señalar que nunca ha habido una lista electoral integrada exclusivamente por mujeres, precisamente por su histórica exclusión de la participación política. Por ello, una disposición sobre cuotas electorales que incluya a los hombres, disimula el carácter de las cuotas electorales como una forma de acción afirmativa para las mujeres.

Las elecciones municipales de octubre de 1998

La labor de supervisión electoral que lleva a cabo la Defensoría del Pueblo desde 1998

La Defensoría del Pueblo ha supervisado todos los procesos electorales llevados a cabo en el Perú desde 1998. Nuestra primera intervención en las elecciones municipales de aquel año, fue una respuesta a la demanda de diversos ciudadanos y ciudadanas, especialmente de las zonas en estado de emergencia. En respuesta a esa solicitud, la Defensoría del Pueblo organizó la primera supervisión en las ciudades de Huamanga, Huancavelica, Huancayo, Andahuaylas y los distritos cercanos. Dicha supervisión permitió constatar la precariedad de las condiciones para el ejercicio de la democracia en las zonas de emergencia. En el distrito de Vinchos, en Ayacucho, por ejemplo, los comicios fueron realizados sin contar con cámaras secretas, al aire libre y en presencia de militares armados. La presencia de la Defensoría del Pueblo en el lugar y las pruebas fotográficas aporta-

das, contribuyeron a que el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) anulara los comicios en dicha circunscripción.

Uno de los criterios de actuación de la Defensoría del Pueblo en materia electoral, ha sido la protección preferente de los derechos de la mujer, adoptando una perspectiva de género para promover y garantizar acciones afirmativas en su favor.⁴

Las primeras elecciones en las que se aplicó la cuota electoral

En las elecciones municipales peruanas se vota por lista cerrada y bloqueada, que integran el candidato o la candidata a alcalde y un número de regidores. Dado el carácter de lista cerrada y bloqueada es muy importante el lugar que ocupe el candidato o candidata. Si, por ejemplo, el concejo municipal tiene 10 miembros, el triunfador coloca a 6 regidores, pues la ley establece que el vencedor tiene mayoría en el municipio.

El JNE, mediante Resolución N° 280-98 JNE de 11 de junio de 1998, precisó el número de mujeres o de hombres que debía contener las listas electorales para cumplir con la cuota mínima de 25% de candidatos de uno u otro sexo:

Los problemas con el cálculo de la cuota electoral y la intervención de la Defensoría del Pueblo

El Jurado Electoral Especial (JEE) de Huancayo⁵ inscribió una lista de 9 candidatos a regidores en la que

Cuadro 2: Número mínimo de mujeres candidatas en las listas electorales

| Composición de la Municipalidad | Número de candidatas/los establecido para cumplir con el 25% |
|--|---|
| Alcalde y 39 regidores | 10 candidatas/os |
| Alcalde y 15 regidores | 4 candidatas/os |
| Alcalde y 13 regidores | 4 candidatas/os |
| Alcalde y 11 regidores | 3 candidatas/os |
| Alcalde y 9 regidores | 3 candidatas/os |
| Alcalde y 7 regidores | 2 candidatas/os |
| Alcalde y 5 regidores | 2 candidatas/os |

Fuente: Resolución N° 280-98-JNE de 11 de junio de 1998.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

sólo se incluyó a 2 mujeres, contraviniendo lo dispuesto en la Resolución N° 280-98-JNE. Aunque finalmente el JNE declaró improcedente tal inscripción, la Defensoría del Pueblo solicitó copia de la resolución del JEE de Huancayo para conocer sus fundamentos.

En la Resolución N° 11 del JEE de Huancayo, de 8 de setiembre de 1998, resaltan los siguientes argumentos para inscribir la lista de 9 regidores sin contar con el número mínimo de mujeres:

La Constitución no establece que las listas electorales deban estar integradas por hombres y por mujeres y, en consecuencia, dentro del marco de jerarquía de las leyes debe prevalecer la Constitución;

La omisión de incluir a una mujer en la lista no impide la participación en las elecciones;

El 25% de 9 es 2.25 y, de acuerdo a las reglas de la matemática, esta cifra debe redondearse a 2 y no a 3.

La Defensoría del Pueblo se dirigió al Presidente del Jurado Electoral Especial de Huancayo indicando que el JNE fijó en 3 el número de candidatas cuando el número de regidores es 9, porque de lo contrario se violaría la disposición que exige un mínimo de 25% de mujeres: 2 equivale al 22% de 9. Asimismo, se solicitó al Presidente del JNE que difundiera los alcances del sistema de cuotas para evitar problemas semejantes en futuros procesos electorales.

Por otro lado, hubo listas que incluyeron a la candidata a alcaldesa para calcular el mínimo de 25% de mujeres. Sin embargo, en aplicación del artículo

10° numeral 2) de la Ley de Elecciones Municipales y de la Resolución N° 280-98-JNE, el JNE declaró improcedente las apelaciones formuladas por organizaciones políticas que habían considerado dentro del cómputo de 25% a la candidata a alcaldesa. De esta forma, varias listas presididas por mujeres (Canta, Condesuyos y distritos de Nazca) que habían hecho el cálculo de la cuota contando a la candidata a alcaldesa, fueron impedidas de participar en la contienda electoral.⁶

Los resultados de la aplicación de las cuotas electorales

A pesar de los problemas señalados, la aplicación del sistema de cuotas en las elecciones municipales de octubre de 1998, y en las complementarias de julio de 1999, mostró que es un instrumento eficaz para aumentar la participación de las regidoras. El número de regidoras provinciales y distritales se incrementó de 8% a 24%.

En cambio, el incremento de alcaldesas provinciales y distritales fue poco significativo en relación con las elecciones municipales de 1995. En el primer caso hubo un aumento de 6 alcaldesas provinciales a 10. En el segundo, de 47 a 48 alcaldesas distritales.

El incremento en el número de regidoras demuestra que fueron ubicadas en buenos lugares, a pesar de que la norma sólo exige que en las listas electorales haya un 25% de mujeres.

Cabe destacar que en las elecciones complementarias de julio de 1999 fueron electas 5 regidoras analfabetas; 4 de ellas tenían entre 29 y 36 años.⁷

Cuadro 3: Regidoras provinciales y distritales electas a nivel nacional en las elecciones municipales de 1995 y en las de octubre de 1998 y julio de 1999

| | Número de regidores/las 1995 | Porcentaje | Número de regidores/las 1998 | Porcentaje |
|---------|-------------------------------------|-------------------|-------------------------------------|-------------------|
| Hombres | 10,074 | 92% | 8945 | 66% |
| Mujeres | 933 | 8% | 2826 | 24% |
| Total | 11007 | 100% | 11771 | 100% |

Fuente: Perú Compendio Estadístico 2001, Instituto Nacional de Estadística (INEI).

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Cuadro 4. Alcaldesas provinciales electas en octubre de 1998 y en julio de 1999

| Provincias | N° de alcaldesas 1995 | Provincias 1998/99 | N° de alcaldesas |
|-----------------------------------|----------------------------------|-----------------------------------|-------------------------|
| La Mar (Ayacucho) | 1 | Casma, Ocros (Ancash) | 2 |
| Huánuco, Puerto Inca (Huánuco) | 2 | Contumazá, San Miguel (Cajamarca) | 2 |
| Nazca (Ica) | 1 | Quispicanchis (Cusco) | 1 |
| Bolívar (La Libertad) | 1 | Puerto Inca (Huánuco) | 1 |
| Mariscal Nieto (Moquegua) | 1 | Oyón (Lima) | 1 |
| | | San Martín (San Martín) | 1 |
| | | Morropón | 1 |
| | | Yauli La Oroya (Junín) | 1 |
| Total | 6 | | 10 |

Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).

Elaboración: Movimiento Manuela Ramos.

Cuadro 5: Alcaldesas distritales electas en octubre de 1998 y en julio de 1999

| Departamento | N° de alcaldesas 1995 | N° de alcaldesas 1998/99 |
|---------------------|--------------------------------------|---|
| Amazonas | 3 | 6 |
| Ancash | 4 | 2 |
| Arequipa | 4 | 2 |
| Ayacucho | 2 | 2 |
| Cajamarca | 2 | 4 |
| Cusco | 5 | 4 |
| Huancavelica | 2 | 1 |
| Huanuco | 2 | 3 |
| Junín | 4 | 2 |
| La Libertad | 2 | 2 |
| Lima | 12 | 12 |
| Loreto | 1 | 1 |
| Moquegua | - | 2 |
| Pasco | - | 1 |
| Puno | 2 | 1 |
| San Martín | 1 | 2 |
| Tumbes | - | 1 |
| Ucayali | 1 | - |
| Total | 47 | 48 |

Fuente: ONPE.

Elaboración: Movimiento Manuela Ramos.

Las elecciones generales de 9 de abril de 2000

El domingo 9 de abril de 2000 se llevaron a cabo las elecciones para presidente, vicepresidente y congresistas de la República. Es imposible hacer referencia a dicho proceso electoral sin recordar los diversos cuestionamientos que despertó, entre otras razones, por la falta de neutralidad de los algunos funcionarios públicos y por el evidente uso de recursos del Estado en beneficio de las candidaturas del partido Perú 2000, encabezado por el ex presidente Alberto Fujimori.⁸

En el año 2000 se aplicó por primera vez la cuota del 25% en elecciones parlamentarias. De acuerdo con la legislación electoral, en las elecciones parlamentarias, los electores/as tienen la opción del voto preferencial.

El primer efecto de la ley de cuotas fue aumentar el porcentaje de candidatas al Congreso, de 11% en 1995 a 26% en el 2000. Como ha señalado Ana María Yáñez, ello trajo como consecuencia que más mujeres conocieran los mecanismos internos de funcionamiento de los partidos, armonizando, en muchos casos, responsabilidades familiares y actuación pública.⁹

Sin embargo:

- Ninguna lista estuvo encabezada por una mujer;
- De los 5 primeros puestos del total de candidatos, sólo el 16% eran mujeres;

- c) De los 10 primeros puestos, sólo el 17% eran mujeres;
- d) De los 20 primeros puestos, sólo 18.5% eran mujeres;
- e) La mayoría de mujeres estuvo ubicada en la mitad inferior de la lista.¹⁰

Asimismo, de 9 planchas presidenciales sólo 3 incluyeron a mujeres en ellas: Somos Perú, Solidaridad Nacional y la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA).

El Consorcio PROMUJER, integrado por el Movimiento Manuela Ramos, la Asociación de Comunicadores Sociales Calandria, el Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (CEDEP) y el Centro de Estudios Sociales y Participación (CESIP), encargó una encuesta a boca de urna a DATUM Internacional, la que se llevó a cabo el 9 de abril del 2000, en Lima, Callao, Huancayo, Trujillo, Arequipa, Puno, Maynas, Ayacucho y Huaraz. Dicha encuesta reveló que:

- a) Más hombres que mujeres hicieron uso del voto preferencial: 84% de varones y 82% de mujeres;
- b) La mayoría del electorado votó sólo por varones: 70% entre hombres y mujeres votó por uno o por dos candidatos varones;
- c) Una minoría del electorado votó sólo por mujeres: 14% entre hombres y mujeres votó por una o por dos mujeres;
- d) Más mujeres que varones votaron por mujeres: 36% de mujeres frente a 25% de varones votaron al menos por una mujer;
- e) Más mujeres que varones votaron sólo por mujeres: 18% de las mujeres votó por una o por dos mujeres frente a un 11% de varones.¹¹

El porcentaje de mujeres electas fue de 22%, es decir, 26 parlamentarias. La aplicación de las cuotas trajo como consecuencia que se duplicara el número de congresistas mujeres. En efecto, en 1995 fueron electas 13 mujeres, que representaron el 11% del total de congresistas.

Es interesante anotar que del total de congresistas electas, 20 fueron elegidas por primera vez y 6 fueron reelectas. Sólo dos candidatas que postularon a la reelección no obtuvieron una curul.¹²

Gracias al voto preferencial, de las 26 congresistas electas, 16 mejoraron su posición en la lista y 10 descendieron de posición. Fueron más las mujeres

que subieron de ubicación: 65% en comparación a un 63% de los hombres.¹³ En 3 casos, las mujeres obtuvieron la mayor votación de la lista, a pesar de que ninguna de ellas la encabezó:

- a) Mercedes Cabanillas¹⁴ : APRA
- b) Ana Elena Townsend : Somos Perú
- c) Gloria Helfer : Unión por el Perú (UPP)

Las elecciones al Congreso de la República de 2001 y el Distrito Electoral Múltiple

En cumplimiento de los acuerdos de la Mesa de Diálogo facilitada por la Organización de Estados Americanos (OEA), el ex presidente Alberto Fujimori convocó a elecciones generales para presidente de la República, vice presidentes y congresistas, mediante Decreto Supremo N° 028-2000-PCM, publicado el 10 de noviembre de 2000. La convocatoria a elecciones generales fue ratificada por el Presidente Valentía Paniagua mediante Decreto Supremo N° 031-2000-PCM, publicado el 2 de diciembre de 2000.

Para este proceso electoral fue necesario reformar la Constitución y la Ley Orgánica de Elecciones. La Ley N° 27365, Ley de Reforma Constitucional, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de noviembre de 2000, eliminó la reelección inmediata para el cargo de presidente de la República y recortó el período presidencial y congresal de las autoridades elegidas en las Elecciones Generales de 2000, así como el plazo de renuncia de los funcionarios públicos para poder postular al Congreso.¹⁵

La recomendación de la Defensoría del Pueblo al Congreso de la República para incrementar la cuota electoral. El distrito electoral múltiple

Mediante Oficio N° DP 2000-1080, de 15 de noviembre de 2000, el Defensor del Pueblo recomendó al Congreso de la República, a través del Presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento, que se incrementara la cuota electoral de 25% a 30% y que se estableciera el distrito electoral múltiple.

La Ley N° 27387, de 29 de diciembre de 2000, modificó varios artículos de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones. Entre tales modificaciones cabe citar la reforma de los artículos 21° y 116°, en virtud de la cual se introdujo el distrito electoral

múltiple y se incrementó la cuota electoral de 25% a 30% para las elecciones al Congreso de la República.

En virtud del distrito múltiple, el territorio de la República fue dividido en 25 distritos electorales, correspondiendo a cada uno de ellos un escaño. Fue competencia del JNE la distribución de los 95 escaños restantes en forma proporcional al número de electores que existe en cada distrito, consideró a los electores residentes en el extranjero dentro del distrito electoral de Lima. El número de escaños que correspondía a cada distrito electoral fue fijado me-

dante Resolución N° 057-2001-JNE, publicada el 18 de enero de 2001.

El cálculo equivocado de la cuota electoral y la intervención de la Defensoría del Pueblo

La Resolución N° 068-2001-JNE, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 enero de 2001, fijó el número de congresistas necesario para dar cumplimiento a la cuota electoral del 30%, a través del siguiente cuadro:

Cuadro 6. Número de candidaturas necesarias para cumplir con la cuota electoral del 30%

| Número | Distritos electorales | Congresistas para cada distrito | Número de candidatos para cada lista | Mínimo de candidatos varones o mujeres para cada lista |
|---------------|------------------------------|--|---|---|
| 1 | Amazonas | 2 | 3 | 1 |
| 2 | Ancash | 5 | 5 | 2 |
| 3 | Apurímac | 2 | 3 | 1 |
| 4 | Arequipa | 5 | 5 | 2 |
| 5 | Ayacucho | 3 | 3 | 1 |
| 6 | Cajamarca | 5 | 5 | 2 |
| 7 | Cusco | 5 | 5 | 2 |
| 8 | Huancavelica | 2 | 3 | 1 |
| 9 | Huanuco | 3 | 3 | 1 |
| 10 | Ica | 4 | 4 | 1 |
| 11 | Junín | 5 | 5 | 2 |
| 12 | La Libertad | 7 | 7 | 2 |
| 13 | Lambayeque | 5 | 5 | 2 |
| 14 | Lima y extranjero | 35 | 35 | 11 |
| 15 | Loreto | 3 | 3 | 1 |
| 16 | Madre de Dios | 1 | 3 | 1 |
| 17 | Moquegua | 2 | 3 | 1 |
| 18 | Pasco | 2 | 3 | 1 |
| 19 | Piura | 6 | 6 | 2 |
| 20 | Puno | 5 | 5 | 2 |
| 21 | San Martín | 3 | 3 | 1 |
| 22 | Tacna | 2 | 3 | 1 |
| 23 | Tumbes | 2 | 3 | 1 |
| 24 | Ucayali | 2 | 3 | 1 |
| 25 | Callao | 4 | 4 | 1 |
| Total | | 120 | 130 | 44 |

Fuente: Jurado Nacional de Elecciones (JNE).

Sin embargo, puede advertirse que en los distritos electorales de Ica y Callao la cuota sólo representó el 25% del total de candidatos. Por su parte, en La Libertad la cuota únicamente representó el 28.5%. En consecuencia, hubo sólo 44 candidatas, y no 47, como hubiera correspondido de haberse aplicado la cuota mínima del 30% en todos los distritos electorales.

En estos tres casos, al calcular la cuota y obtener un entero con fracción, el JNE redondeó al entero inferior, resultando una cuota menor al 30%. Olvidó que ésta es la cuota mínima que legalmente debe consignar cada lista.

Por ello, a fin de evitar la vulneración de los derechos de las mujeres, mediante Oficio DP-2001-081 de 31 de enero de 2001, el Defensor del Pueblo exhortó al JNE modificar la Resolución N° 068-2001-JNE, a efectos de fijar en dos el mínimo de candidatas para los distritos electorales de Ica y Callao, y en tres para el distrito electoral de La Libertad. Dicha exhortación tuvo en cuenta que el artículo 116° de la Ley Orgánica de Elecciones es claro al señalar que “las listas de candidatos al Congreso en cada distrito electoral deben incluir un número no menor al 30% de mujeres o de varones”, pudiendo por tanto establecerse un porcentaje mayor de dicho mínimo indispensable. Un pedido semejante al JNE fue realizado por la Presidenta de la Comisión de la Mujer y Desarrollo Humano del Congreso de la República, así como por el Movimiento Manuela Ramos.

Cabe indicar que el plazo para la inscripción de las candidaturas vencía el 8 de febrero de 2001, razón por la cual el pedido de la Defensoría del Pueblo era absolutamente pertinente. Sin embargo, el JNE no rectificó la Resolución N° 068-2001-JNE. Por el contrario, mediante Resolución N° 122-2001-JNE, publicada el 7 de febrero de 2001 en el diario oficial El Peruano, el JNE declaró improcedente la solicitud de rectificación de la Resolución N° 068-2001-JNE, formulada por la Defensoría del Pueblo, la Presidenta de la Comisión de la Mujer y Desarrollo Humano del Congreso de la República y el Movimiento Manuela Ramos. Cabe al respecto mencionar que el JNE es la última instancia en materia electoral, y sus resoluciones son inapelables.¹⁶

La Resolución N° 122-2001-JNE, ignorando la naturaleza de las acciones afirmativas, señaló en su parte considerativa que:

- a) La legislación electoral sobre reserva de cuotas para la participación política de los ciudadanos no se dirige exclusivamente al sexo femenino, por lo que no se pueden considerar discriminatorias dichas medidas que contribuyen, además, a consolidar la igualdad jurídica entre ambos géneros;
- b) Mediante Resolución N° 068-2001-JNE se estableció de manera general, proporcional y equitativa el mínimo de mujeres y de varones que deben integrar las listas de candidatos al Congreso de la República, por lo que no existe discriminación de género;
- c) La participación política es “un derecho de las partes cuyo requisito esencial es el del libre consentimiento, de conformidad con lo previsto en el artículo 118° de la Ley N° 26859¹⁷, ha sido previsto de manera general.”

En este contexto, el Defensor del Pueblo se dirigió a los JEE de La Libertad, Ica y Callao a fin de que, como órganos encargados de administrar justicia en materia electoral y responsables de observar lo dispuesto por los artículos 51°¹⁸ y 138°¹⁹ de la Constitución, prefirieran la protección de los derechos a la igualdad y a la participación política reconocidos en los artículos 2°, numerales 2) y 17), y artículo 31° de la Constitución, antes que cualquier disposición de inferior jerarquía como la Resolución N° 068-2001-JNE. Por ello, los exhortó a verificar que las listas de candidatos presentadas por las agrupaciones políticas cumplieran con el mínimo expresamente establecido por la ley electoral, requiriéndoles la subsanación del error en el más breve plazo.

Mediante Resolución de 9 de febrero de 2001, el JEE de Ica resolvió no acoger el pedido formulado por la Defensoría del Pueblo, por lo que el Defensor del Pueblo interpuso un recurso de apelación contra dicha resolución, para que el caso pudiera ser revisado nuevamente por el JNE. Tal apelación fue concedida. Cabe señalar que la Defensoría del Pueblo no recibió ninguna respuesta de los JEE de La Libertad y del Callao.

El problema generado por el incumplimiento de la cuota mínima del 30% en tres distritos electorales, originó un cuestionamiento al respecto en el Primer Informe de Evaluación del Proceso Electoral 2001, de 16 de febrero de 2001, elaborado por la Asocia-

ción Civil Transparencia, observadora nacional de los comicios. Asimismo, la Declaración de la Segunda Delegación Preelectoral del Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI) y del Centro Carter, de 9 de marzo de 2001, mencionó la existencia de un error en el cálculo del número de escaños adjudicados a candidatas para las listas al Congreso en La Libertad, Ica y Callao, y enfatizó que, de no resolverse el problema en ese proceso electoral, por lo menos las autoridades debían asumir el error y asegurar que no se volvería a cometer en el futuro. Sin embargo, nada de ello ocurrió.

El 28 de febrero de 2001 el Movimiento Manuela Ramos envió una comunicación a Eva Zetterberg, Jefa de la Misión de Observadores de la Unión Europea, sobre el incumplimiento de las cuotas electorales.

Por Resolución N° 295-2001-JNE, publicada el 04 de abril en el diario oficial El Peruano, el JNE declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por el Defensor del Pueblo contra la Resolución N° 029-2001-JEEI, emitida por el JEE de Ica. En la parte considerativa de la Resolución N° 295-2001-JNE, se señaló lo siguiente:

“Que (...) el señor Walter Albán Peralta, solicitó al Jurado Nacional de Elecciones la modificación de la Resolución N° 068-2001-JNE por considerar que estaría reduciendo las oportunidades de participación política de las mujeres; pedido que fue declarado improcedente mediante Resolución N° 122-2001-JNE de fecha 05 de febrero del año 2001, por cuanto la legislación electoral sobre reserva de cuotas para garantizar la participación política de las ciudadanas y de los ciudadanos está dirigida hacia ambos sexos, sin que se favorezca exclusivamente a uno en perjuicio del otro, lo que implicaría por el contrario, discriminación en razón de género”.

El JNE confirmó su desconocimiento sobre las acciones afirmativas y sobre los alcances del principio de igualdad. De esta manera, las elecciones generales del 8 de abril de 2001 se llevaron a cabo sin respetar, en tres distritos electorales, los derechos de las mujeres a la igualdad y no discriminación en la participación política.

Mediante carta de fecha 11 de abril de 2001, Eva Zetterberg expresó su preocupación por la situación de la mujer peruana al Movimiento Manuela Ramos. Por ello, en el Informe Preliminar de la Misión de

Observación Electoral de la Unión Europea de 8 de abril de 2001, se señaló expresamente que:

“En materia de derechos, debemos aludir a cuestiones de discriminación. Para fomentar la representación de las mujeres que han padecido tradicionalmente prácticas discriminatorias, se ha establecido una proporción mínima de treinta por ciento a fin de lograr un equilibrio entre sexos en la presentación de candidaturas. No ha sido siempre respetada y no han valido reclamos”.

Adicionalmente, el Movimiento Manuela Ramos presentó una denuncia ante la Misión de Observación Electoral de las Elecciones Generales del Perú del año 2001 de la OEA, por el incumplimiento de las cuotas. Con fecha 16 de abril de 2001, el señor Héctor García, Oficial de Denuncias de la referida misión, comunicó al Movimiento Manuela Ramos que, si bien el 12 de marzo había solicitado información al JNE sobre el trámite dado a dicha denuncia, hasta la fecha no se había recibido una respuesta oficial sobre el tema. Al respecto, cabe señalar que el Movimiento Manuela Ramos nunca tuvo conocimiento de tal respuesta oficial a la misión de la OEA.

Por su parte, en el Informe Final del Instituto Nacional Demócrata/Centro Carter (Proyecto Conjunto de Observación Electoral), de 11 de julio de 2001, en el acápite “Administración Electoral y sus Procedimientos”, se dejó constancia de que en el proceso electoral 2001 la cuota del 30% no fue alcanzada en los distritos de La Libertad, Ica y Callao.

Agotados los recursos internos, la Defensoría del Pueblo consideró que era pertinente presentar una petición ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), por el incumplimiento de la cuota electoral, aspecto que será tratado más adelante en este artículo.

El número de candidatas y el número de congresistas electas

En las elecciones al Congreso del año 2000, el 36% de las candidaturas al Congreso correspondían a mujeres, es decir, 11% más que en el año 2000.

Por otro lado, de 9 planchas presidenciales, 6 incorporaron a una mujer. Sin embargo, a pesar del incremento del número de candidatas al Congreso sólo 22 mujeres fueron electas, lo que representa el 18% del total de congresistas.

Cuadro 7. Candidatos y candidatas al Congreso año 2000

| Candidatos/as | Número | Porcentajes |
|----------------------|---------------|--------------------|
| Hombres | 1020 | 64% |
| Mujeres | 575 | 36% |
| Total | 1595 | 100% |

Fuentes: ONPE, 2001, Programa de Participación y Liderazgo – PROMUJER del Movimiento Manuela Ramos.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Cuadro 8. Número de congresistas electas/os por distrito electoral

| Distrito electoral | Mujeres | Hombres | Total |
|---------------------------|----------------|----------------|--------------|
| Amazonas | 0 | 2 | 2 |
| Ancash | 1 | 4 | 5 |
| Apurímac | 0 | 2 | 2 |
| Arequipa | 1 | 4 | 5 |
| Ayacucho | 1 | 2 | 3 |
| Cajamarca | 1 | 4 | 5 |
| Cusco | 0 | 5 | 5 |
| Huancavelica | 1 | 1 | 2 |
| Huanuco | 0 | 3 | 3 |
| Ica | 0 | 4 | 4 |
| Junín | 0 | 5 | 5 |
| La Libertad | 2 | 5 | 7 |
| Lambayeque | 0 | 5 | 5 |
| Lima | 11 | 24 | 35 |
| Loreto | 0 | 3 | 3 |
| Madre de Dios | 0 | 1 | 1 |
| Moquegua | 0 | 2 | 2 |
| Pasco | 0 | 2 | 2 |
| Piura | 1 | 5 | 6 |
| Puno | 2 | 3 | 5 |
| San Martín | 0 | 3 | 3 |
| Tacna | 0 | 2 | 2 |
| Tumbes | 0 | 2 | 2 |
| Callao | 1 | 3 | 4 |
| Porcentaje | 18% | 82% | 100% |

Fuente: ONPE 2001.

Como se aprecia, sólo en 10 de los 25 distritos electorales las mujeres obtuvieron una curul. Por otro lado, debe destacarse que el 50%(11) de las mujeres electas (22) pertenece al distrito electoral de Lima.

Ello indicaría que es necesario trabajar en la construcción de liderazgos femeninos locales.

Nuevamente, tres mujeres en Lima fueron las que obtuvieron la votación más alta de sus respectivos partidos:

- a) Ana Elena Townsend : Perú Posible, quien fue ubicada en el quinto lugar de la lista ²⁰;
- b) Mercedes Cabanillas : APRA, quien en esta oportunidad sí ocupó el primer lugar de la lista;
- c) Luz Salgado Rubianes : Cambio 90 Nueva Mayoría, quien también ocupó el primer lugar de la lista.

De las 22 mujeres que resultaron electas al Congreso, 11 han sido reelectas y todas ellas en Lima. Gracias al voto preferencial, las mujeres mejoraron su posición con relación a su puesto original en la lista: 41% de mujeres frente al 39% de hombres. No obstante, 18% de las mujeres bajaron su posición frente a un 14% de varones. El 41% de mujeres se mantuvo en el mismo lugar que se le asignó en la lista, mientras que el 47% de los varones no varió su ubicación. ²¹

Las elecciones municipales de 2002 y el incremento de la cuota electoral

Mediante Ley N° 27734, publicada en el diario oficial El Peruano el 28 de mayo de 2002, fue modificada la Ley N° 26864, Ley de Elecciones Municipales. Entre otros, se reformó el artículo 10°, estableciéndose que las listas de candidatos se debían presentar en un solo documento y debían contener:

“3. El número correlativo que indique la posición de los candidatos a regidores en la lista, que debe estar conformada por no menos de un treinta por ciento (30%) de hombres o mujeres y un mínimo de quince (15%) de representantes de comunidades nativas y pueblos indígenas de cada provincia, donde existan, conforme lo determine el Jurado Nacional de Elecciones.”

A través de la Resolución N° 186-2002-JNE, de 11 de junio de 2002, el JNE resolvió:

“Artículo único.- Establecer el número mínimo de candidatos varones y mujeres que deben integrar las listas de candidatos a regidores en los concejos municipales provinciales y distritales de la República para las elecciones municipales del año 2002, de la siguiente manera:”

Cuadro 9. Número mínimo de candidatos y candidatas para las elecciones municipales

| Orden | Constitución Concejo Municipal | 30% total de candidatos/las | Mínimo de candidatos varones o mujeres |
|--------------|---------------------------------------|------------------------------------|---|
| 1 | Concejo con 39 regidores | 11.7 | 12 |
| 2 | Concejo con 15 regidores | 4.5 | 5 |
| 3 | Concejo con 13 regidores | 3.9 | 4 |
| 4 | Concejo con 11 regidores | 3.3 | 4 |
| 5 | Concejo con 9 regidores | 2.7 | 3 |
| 6 | Concejo con 7 regidores | 2.1 | 3 |
| 7 | Concejo con 5 regidores | 1.5 | 2 |

Fuente: Resolución N° 186-2002-JNE, 11 de junio de 2002.

Como puede observarse, a diferencia de lo ocurrido en las elecciones generales del 2001 y probablemente por la denuncia presentada ante la CIDH, en esta oportunidad el JNE calculó adecuadamente la cuota mínima del 30% de candidatas.

La intervención de la Defensoría del Pueblo

El “exceso de mujeres” como causal para que la inscripción de la lista electoral no procediera

Mediante Resolución N° 240-2002-JEE/ANDA-J, de 28 de agosto de 2002, el JEE de Andahuaylas declaró “nula e insubsistente y sin efecto legal alguno” la inscripción provisional de la lista de candidatos y candidatas del Partido Político Unidad Nacional (UN) para las elecciones municipales de la Municipalidad Provincial de Chincheros, Departamento de Apurímac. Asimismo, cuando la lista se encontraba en vía de regularización, el JEE declaró la “improcedencia de la inscripción” de dicha lista. Basó su resolución en el incumplimiento de los requisitos de procedibilidad al haberse “advertido la presencia de un número mayor de regidores mujeres que el previsto en la Resolución N° 186-2002-JNE.”

En el marco de la labor de supervisión electoral, la Defensoría del Pueblo exhortó al JEE de Andahuaylas, a fin de que modificara la Resolución N° 240-2002-JEE/ANDA-J, disponiendo la inscripción definitiva de la lista de UN. Asimismo, explicó

que la cuota del 30% representaba un porcentaje mínimo, que buscaba promover la participación política de las mujeres ²². El JEE contestó que ya había procedido a modificar la resolución en cuestión, habiendo inscrito definitivamente la lista de UN.

El incumplimiento de la cuota mínima del 30% en las listas electorales

La Defensoría del Pueblo detectó que en las provincias de Tumbes, Zarumilla y en el distrito de Matapalo, se habían inscrito varias listas que incumplían con el requisito del 30% de mujeres candidatas a regidoras. Por ello, se dirigió al JEE de Tumbes exhortándolo a que adoptara las medidas necesarias para que las referidas listas cumplieran con incorporar el mínimo de mujeres requerido en cada caso.

El JEE de Tumbes contestó que había declarado improcedente la inscripción de las citadas listas y que la mayor parte de partidos y movimientos políticos había presentado un recurso de apelación ante el JNE, razón por la cual dicho jurado electoral especial había perdido competencia sobre las listas que habían incumplido con el número de mujeres exigido por ley. Estos casos eran parte de un universo mayor de listas que no habían cumplido con el 30% exigido por la ley y cuya inscripción había sido declarada improcedente por los respectivos jurados electorales especiales. El problema se originó, en parte, por la escasa difusión y conocimiento de la cuota electoral.

El JNE declaró infundados los recursos de apelación interpuestos, confirmando la resolución de los

jurados electorales especiales que declararon improcedente la inscripción de las listas que incumplieron con la cuota mínima del 30%.

La exhortación de la Defensoría del Pueblo al JNE

La Defensoría del Pueblo propuso al JNE una forma de resolver el problema indicado, que favoreciera, de mejor manera, el derecho a la participación política. La Defensoría del Pueblo planteó la posibilidad de subsanar en un plazo de dos días naturales la omisión en que habrían incurrido algunas agrupaciones políticas.

Si bien no existe norma expresa que establezca que los Jurados Electorales Especiales pueden brindar un plazo para subsanar la omisión en que se incurrió al incumplir con la cuota mínima electoral, cabía interpretar dos normas de la Ley Orgánica de Elecciones N° 26859 —aplicable supletoriamente al proceso municipal de elecciones— de modo tal que se maximizara el impacto del derecho de participación política, una de cuyas expresiones es la de poder presentar listas de candidatos.

En efecto, el artículo 95° de la Ley Orgánica de Elecciones señala, tratándose de la inscripción de listas de firmas de adherentes, que “cualquier deficiencia en la solicitud de inscripción puede ser subsanada por disposición del JNE”. Asimismo, el artículo 118° de la mencionada ley precisa que cuando un candidato figura en dos o más listas tiene un plazo de “2 (dos) días naturales” para señalar expresamente en cuál debe ser considerado. Agrega el último párrafo de dicho dispositivo que si la lista tiene un candidato en más de un lugar será invalidada, “salvo que dicho error sea subsanado en el plazo que fija la ley”. De esta manera, una interpretación de dichos dispositivos a favor del derecho a la participación política, en opinión de la Defensoría del Pueblo, permitía que el JNE fijara un criterio interpretativo para permitir a las agrupaciones políticas subsanar el problema presentado en un plazo muy breve, el mismo que, tomando en cuenta el citado artículo 118°, podía ser establecido en dos días naturales. Sin embargo, otro fue el criterio adoptado por el JNE.

La interpretación restrictiva del JNE

El JNE declaró fundados los recursos de apelación presentados por las agrupaciones políticas que no

cumplieron con la cuota mínima electoral. En efecto, variando el criterio adoptado en la mencionada Resolución N° 186-2002-JNE, aprobó la inscripción de listas que tenían menos del 30% de candidatas, pues en el cómputo de la cuota se incluyó a la candidata a alcaldesa. Por ejemplo, en la Resolución N° 372-2002, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de setiembre de 2002, se lee lo siguiente:

“(…) no obstante la apelante no habría cumplido con lo establecido en el inciso 3) del artículo 10° de la Ley N° 26864, en cuanto al porcentaje de género de la lista de regidores, también es cierto que dicho porcentaje no sufre ninguna variación si al número de regidores previsto se le agrega el candidato a la Alcaldía (...) (...) por lo que apartándose del criterio establecido en anterior resolución, en el caso de listas cuyo candidato a la alcaldía sea mujer, y que sumada a las candidatas mujeres de la lista de regidores alcancen el número mínimo fijado en la resolución 186-2002-JNE, se tendrá por cumplido dicho requisito.”²³

De esta forma, varias listas que incumplieron con el 30% de candidatas a regidoras participaron en la contienda electoral.

La ausencia de resultados hasta la fecha

El 17 de noviembre de 2002 se llevaron a cabo las elecciones municipales y regionales. Sin embargo, el JNE no ha proporcionado la sistematización de los datos de los 125 Jurados Electorales Especiales, que permitan hacer un cálculo del impacto de las cuotas en las elecciones municipales.

Las elecciones regionales de 2002

La Ley N° 27680, Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre Descentralización, publicada el 7 de marzo de 2002, modificó el artículo 191° de la Constitución señalando:

“(…) La ley establece porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género, comunidades nativas y pueblos indígenas en los Consejos Regionales. Igual tratamiento se aplica para los Concejos Municipales.”

Por su parte, la Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales, publicada el 15 de marzo, en el artículo 12°, relativo a la inscripción de listas de candidatos, establece lo siguiente:

“(…) La lista de candidatos al Consejo Regional debe estar conformada por un candidato de cada provincia en el orden en el que el partido o movimiento lo decida, incluyendo un accesitario en cada caso; también por no menos de un treinta por ciento (30%) de hombres o mujeres, y un mínimo de quince por ciento (15%) de representantes de comunidades nativas y pueblos indígenas de cada región donde existan, conforme lo determine el Jurado Nacional de Elecciones”.

De acuerdo a la legislación electoral, la elección de las autoridades regionales se realiza por lista cerrada y bloqueada.

Mediante Resolución N° 185-2002-JNE, de 11 de junio de 2002, el JNE resolvió:

“establecer el mínimo de candidatos varones o mujeres que deben integrar las listas de candidatos a los Consejos Regionales de la República por constituirse en las elecciones regionales del año 2002, de la siguiente manera”:

Cuadro 10. Número mínimo de candidatos y candidatas en las listas partidarias para las elecciones regionales

| N° | Regiones | Consejeros para cada región | 30% del total de candidatos | Mínimo de candidatos varones o mujeres |
|-----------|-----------------|------------------------------------|------------------------------------|---|
| 1 | Amazonas | 7 | 2.1 | 3 |
| 2 | Ancash | 20 | 6 | 6 |
| 3 | Apurímac | 7 | 2.1 | 3 |
| 4 | Arequipa | 8 | 2.4 | 3 |
| 5 | Ayacucho | 11 | 3.3 | 4 |
| 6 | Cajamarca | 13 | 3.9 | 4 |
| 7 | Cusco | 13 | 3.9 | 4 |
| 8 | Huancavelica | 7 | 2.1 | 3 |
| 9 | Huanuco | 11 | 3.3 | 4 |
| 10 | Ica | 7 | 2.1 | 3 |
| 11 | Junín | 9 | 2.7 | 3 |
| 12 | La Libertad | 12 | 3.6 | 4 |
| 13 | Lambayeque | 7 | 2.1 | 3 |
| 14 | Lima | 9 | 2.7 | 3 |
| 15 | Loreto | 7 | 2.1 | 3 |
| 16 | Madre de Dios | 7 | 2.1 | 3 |
| 17 | Moquegua | 2.1 | 2.1 | 3 |
| 18 | Pasco | 7 | 2.1 | 3 |
| 19 | Piura | 8 | 2.4 | 3 |
| 20 | Puno | 13 | 3.9 | 4 |
| 21 | San Martín | 10 | 3 | 3 |
| 22 | Tacna | 7 | 2.1 | 3 |
| 23 | Tumbes | 7 | 2.1 | 3 |
| 24 | Ucayali | 7 | 2.1 | 3 |
| 25 | Callao | 7 | 2.1 | 3 |
| | TOTAL | 228 | 68.4 | 84 |

Fuente: Resolución N° 185-2002-JNE, 11 de junio de 2002.

Como se aprecia de la Resolución N° 185-2002-JNE, el JNE hizo un cálculo adecuado de la cuota mínima del 30%.

La interpretación restrictiva del JNE

Sin embargo, y al igual que en el caso anterior, el JNE admitió listas de consejeros que no cumplían con el porcentaje del 30%, pues en el cálculo incluyó a las candidatas a la presidencia y a la vicepresidencia de la Región. Por ejemplo, en la Resolución N° 445-2002-JNE, publicada el 15 de setiembre de 2002, se lee lo siguiente:

“No obstante (...) no habría cumplido con el porcentaje de género referido a los candidatos a consejeros regionales (...), debe tenerse en cuenta que dicho porcentaje no sufre ninguna variación si al número de consejeros previsto se le agrega el candidato a la presidencia o vicepresidencia.”²⁴

La participación de la mujer en los gobiernos regionales

El porcentaje de candidatas a consejeras fue de 37%. El porcentaje es mucho menor tratándose de candidatas a presidenta regional (3%) y a vicepresidenta (15%).

Cuadro 11. Candidatos/as en las listas regionales por tipo de cargo

| Cargo regional | N° de candidatas | Total de candidatos/as |
|-----------------------|-------------------------|-------------------------------|
| Presidente/a Regional | 15 (7%) | 225 |
| Vicepresidente/a | 34 (15%) | 225 |
| Primer/a Consejero/a | 38 (17%) | 225 |
| Consejeros/as | 756 (37%) | 2,048 |
| TOTAL | 843 (31%) | 2723 |

Fuente: JNE.

Elaboración: Programa de Derechos Civiles del Movimiento Manuela Ramos, noviembre 2002.

De acuerdo con las cifras proporcionadas por el Movimiento Manuela Ramos, éstos son los resultados de las elecciones regionales, que traducen la participación política de las mujeres en los gobiernos regionales:

Cuadro 12. Presidentes/as regionales electos/as

| Presidentes/as | Número | Porcentaje |
|-----------------------|---------------|-------------------|
| Hombres | 22 | 88% |
| Mujeres | 3 | 12% |
| TOTAL | 25 | 100% |

Fuente: Programa Derecho a la Participación Política y Ciudadanía del Movimiento Manuela Ramos

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Cuadro 13. Vice presidentes/as electos/as

| Vice presidentes/as | Número | Porcentaje |
|----------------------------|---------------|-------------------|
| Hombres | 21 | 84% |
| Mujeres | 4 | 16% |
| TOTAL | 25 | 100% |

Fuente: Programa Derecho a la Participación Política y Ciudadanía del Movimiento Manuela Ramos.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Cuadro 14. Consejeros/as electos/as en los gobiernos regionales

| Consejeros/as | Número | Porcentaje |
|----------------------|---------------|-------------------|
| Hombres | 178 | 78% |
| Mujeres | 50 | 22% |
| TOTAL | 228 | 100% |

Fuente: JNE, enero 2003.

Elaboración: Programa Derecho a la Participación Política y Ciudadanía del Movimiento Manuela Ramos.

Las cuotas y el Sistema Regional de protección de los derechos humanos

Como se ha señalado líneas arriba, la Defensoría del Pueblo decidió presentar una petición ante la CIDH, por el incumplimiento de la cuota mínima del 30% en las elecciones generales de 8 de abril de 2001. Dicho incumplimiento se produjo en 3 de los 25 distritos electorales. En efecto, en Ica y Callao el JNE estableció una cuota de 25% y en La Libertad, de 28%.

La petición fue presentada en agosto de 2001 por la Defensoría del Pueblo y por el Movimiento Manuela Ramos. Los peticionarios adujeron que el Estado peruano, a través del JNE, había vulnerado las siguientes disposiciones de la Convención Americana de Derechos Humanos:

- a) El derecho a la igualdad y no discriminación reconocido en los artículos 1º numeral 1) y 24º, en perjuicio de las mujeres de Ica, Callao y La Libertad con posibilidad de haber sido candidatas al Congreso de la República;
- b) El derecho a la participación política reconocido en el artículo 23º, en perjuicio de las ciudadanas antes referidas y de Katia Chumo García y otros que no tuvieron un número razonable de mujeres entre los candidatos a elegir;
- c) El deber de respeto y garantía de los derechos reconocidos en el artículo 1.1.

En la respuesta del Estado peruano a la petición presentada, se señaló que no se habían agotado los recursos internos, y que:

- a) El artículo 116º de la Ley Orgánica de Elecciones no consagraba una cuota de mujeres pues el Congreso legisló contra el predominio exclusivo de uno u otro género en las elecciones parlamentarias;
- b) Había imposibilidad matemática, jurídica y física de cumplir con el porcentaje del 30% establecido en el referido artículo 116º.

Dada la debilidad de los argumentos del Estado peruano, la contestación a su respuesta fue bastante sencilla. De acuerdo con el artículo 181º de la Constitución, el JNE es la última instancia en materia electoral. Las mujeres han sido históricamente excluidas de la vida pública, por lo tanto una norma que contiene un porcentaje de cuota electoral es una acción afirmativa que necesariamente beneficia a las mujeres. Por otro lado, tampoco existía imposibilidad ju-

rídica o matemática para aplicar la cuota mínima del 30% por cuanto al establecer la ley un porcentaje mínimo, las cifras se debieron redondear al entero superior para obtener una candidata más en los distritos electorales de Ica, Callao y La Libertad. Finalmente, los peticionarios afirmaron que no quedaba claro a qué se refería el Estado peruano con “imposibilidad física”, a menos que quisiera decir que no existía un número suficiente de mujeres, lo que también era falso.

La petición presentada fue admitida mediante Informe N° 51/02 Admisibilidad de la CIDH, de 25 de octubre de 2002. Con fecha 13 de enero de 2003, la Defensoría del Pueblo y el Movimiento Manuela Ramos, han expresado su disposición a llegar a una solución amistosa con el Estado peruano en el presente caso. Los peticionarios esperamos que este caso pueda servir como un precedente para el respeto de las cuotas electorales en América Latina, habida cuenta de los distintos problemas presentados en la región cuando se ha aplicado esta acción afirmativa.²⁵

Conclusiones

A pesar de los problemas en la interpretación de las cuotas, éstas han cumplido su objetivo de incrementar la presencia de mujeres en cargos públicos. Sin embargo, sería recomendable que las normas electorales sobre cuotas fueran modificadas para regular claramente que se trata de una acción afirmativa para las mujeres. Por otro lado, en el caso de las votaciones con listas cerradas y bloqueadas, sería pertinente introducir, adicionalmente a la cuota, un mecanismo que estableciera la ubicación de las mujeres, a fin de evitar que sean relegadas a los últimos puestos.

Las cifras indican que cuanto más grande es la circunscripción electoral, mayor es el número de mujeres electas. No obstante, la aplicación del distrito múltiple ha demostrado que es preciso trabajar en liderazgos femeninos locales, dado el número de distritos electorales en los que ninguna mujer resultó electa, en las elecciones generales del año 2001.

El voto preferencial ha tendido a beneficiar especialmente a las lideresas nacionales o lideresas locales conocidas. Sin embargo, a pesar de que las mujeres han ocupado los primeros puestos en las votaciones, e incluso han ganado elecciones internas, no siempre han encabezado las listas electorales. Urge una ley de partidos políticos que, entre otros aspectos, regule

los mecanismos de conformación de las listas así como acciones afirmativas para las mujeres en los propios partidos.

Es preciso establecer en las leyes electorales un plazo para subsanar el incumplimiento de la cuota electoral, a fin de evitar interpretaciones que restrinjan el derecho de las mujeres a participar en la vida política.

Se espera que la admisión de la petición presentada por la Defensoría del Pueblo y el Movimiento Manuela Ramos ante la CIDH sirva como precedente para el respeto de las cuotas electorales en América Latina.

Notas y Referencias

1. El artículo 204° de la Constitución de 1993 estableció que “Las mujeres con derecho a voto municipal pueden ser elegidas para formar parte de los Concejos Municipales (...)”. Sin embargo, mediante la Ley N° 12391, se modificaron los artículos 84°, 86° y 88° de dicha Constitución, para conceder ciudadanía a la mujer:
“Artículo único.- Sustitúyanse los artículos 84°, 86° y 88° de la Constitución Política del Estado, por los siguientes:
Artículo 84°.- Son ciudadanos los peruanos varones y mujeres mayores de edad, los casados mayores de 18 años y los emancipados.
Artículo 86°.- Gozan del derecho de sufragio los ciudadanos que sepan leer y escribir.
(...)”.
2. Datos obtenidos de la intervención de la doctora Martha Hildebrandt en la Comisión de la Mujer del Congreso de la República, sobre el proyecto de ley de cuotas en las listas electorales.
3. Véase el Informe N° 002-DP-DM presentado por la Defensoría del Pueblo en relación con el Proyecto de Ley N° 2574/96-CM-CR. Véase también: Yáñez, Ana María. 1998. “Lo que hizo el movimiento de mujeres por las cuotas políticas: un camino que tomó siete años. En PROMUJER Poder Político con perfume de mujer. Las cuotas en el Perú. Lima, págs. 15-20.
4. Véase la Resolución Defensorial N° 63-99/DP.
5. Ley N° 26859. Artículo 44°.- “Los Jurados Electorales Especiales son órganos de carácter temporal creados para cada proceso electoral o consulta popular. Las funciones de los Jurados Electorales Especiales son las establecidas en la Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones y la presente ley”. Ley N° 26486. Artículo 36° inciso f).- “Los Jurados Electorales Especiales tendrán dentro de su respectiva jurisdicción las siguientes funciones: Administrar, en primera instancia, justicia en materia electoral.”
6. Movimiento Manuela Ramos. 2002. Revista El Cuarto Femenino. Año 4, N° 15, pág. 46.
7. Ibid. 1999. Año 1, N° 5, pág. 4.
Ibid.

8. Véase Defensoría del Pueblo. 2000. Elecciones 2000. Informe de supervisión de la Defensoría del Pueblo. Lima.
9. Yáñez, Ana María, 2000. Presentación de Revista El Cuarto Femenino año 2, N° 7. pág. 3.
10. Ibid. págs. 4-5.
11. Movimiento Manuela Ramos. 2000. Revista El Cuarto Femenino. Año 2, N° 8, pág. 15.
12. Ibid, pág. 18.
13. Ibid, pág. 22.
14. El caso de Mercedes Cabanillas es singular. A pesar de ganar las elecciones internas de su partido, no fue colocada en el primer lugar de la lista. Mercedes Cabanillas cambió su ubicación del cuarto puesto al primero, triplicando la votación del candidato Jorge del Castillo, ubicado en el primer lugar de la lista. Véase: Movimiento Manuela Ramos. 2000. Revista El Cuarto Femenino año 2, N° 7. pág. 5.
15. Sobre las modificaciones a la Ley Orgánica de Elecciones, véase: Ibid. 2000. año 2, N° 9.
16. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, mediante Informe N° 119/99 de 6 de octubre de 1999 (Caso 11.428), ha señalado que las disposiciones del ordenamiento jurídico peruano que establecen que las resoluciones del JNE “son dictadas en instancia final, definitiva y no son revisables. Contra ellas no procede recurso alguno”, violan el derecho a un recurso sencillo y rápido, tal como lo prevé el artículo 25° de la Convención Americana de Derechos Humanos.
17. Ley N° 26859. Artículo 118°.- “Ningún candidato, sin su consentimiento, puede ser incluido en una lista de candidatos al Congreso de la República y al Parlamento Andino (...)”.
18. Constitución de 1993. Artículo 51°.- “La Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente. La publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado”.
19. Constitución de 1993. Artículo 138°.- “...En todo proceso, de existir incompatibilidad entre una norma constitucional y una norma legal, los jueces prefieren la primera. Igualmente, prefieren la norma legal sobre toda otra norma de rango inferior.”
20. A pesar de haber obtenido la máxima votación del Partido Perú Posible, Ana Elena Townsend no fue elegida presidenta del Congreso.
21. Movimiento Manuela Ramos. 2001. Revista El Cuarto Femenino. Año 3, N° 11.
22. Expediente N° 9918-02 DP-DM.
23. El Movimiento Manuela Ramos publicó una relación de 31 listas en las que la candidata a alcaldesa fue considerada como parte de la cuota del 30%. Véase: Movimiento Manuela Ramos. 2002. Revista El Cuarto Femenino. Año 4, N° 15, . págs. 48-53.
24. El Movimiento Manuela Ramos publicó una relación de 4 listas en las que las candidatas a la presidencia y vicepresidencia de la región fueron consideradas como parte de la cuota de 30%. Ibid. págs. 53-54.
25. Véase Villanueva, Rocío. 2000, “Participación política de las mujeres: ¿favor, mérito o ejercicio de derecho? El camino de las cuotas en América Latina”. En Defensoría del Pueblo, Informe Defensorial N° 2, 1999/2000, Lima, págs. 37-60.

Lecturas de ampliación

Defensoría del Pueblo. 2000. Elecciones 2000. Informe de supervisión de la Defensoría del Pueblo. Lima.

Movimiento Manuela Ramos. 1999. 2002. 2001. 2002. Revista El Cuarto Femenino . Lima.

Yáñez, Ana María. 1998. “Lo que hizo el movimiento de mujeres por las cuotas políticas: un camino que tomó siete años. En PROMUJER Poder Político con perfume de mujer. Las cuotas en el Perú. Lima, págs. 15-20.

Villanueva, Rocío. 2000, “Participación política de las mujeres: ¿favor, mérito o ejercicio de derecho? El camino de las cuotas en América Latina”. En Defensoría del Pueblo, Informe Defensorial N° 2, 1999/2000, Lima, págs. 37-60.

3. Cuotas en la práctica: desafíos de su implementación y cumplimiento

3.1. Resumen de las presentaciones

La evidencia latinoamericana sugiere que, si bien las cuotas pueden establecerse en forma de legislación, el verdadero reto consiste en garantizar su implementación en la práctica. La tercera sesión se centró en los retos asociados a tal implementación y cumplimiento, al igual que en los estudios de casos de Brasil, Bolivia, Costa Rica y México.

Argentina, en 1991, fue el primer país en introducir cuotas electorales de género, tras lo cual muchos otros países latinoamericanos han seguido su ejemplo, aunque la información aportada por Peschard en su ponencia introductoria ilustra que el resultado de la implementación revela diferencias dramáticas entre dichos países. Sólo hay dos naciones que superan el 30% de representación, a saber, Argentina con una ley de cuotas del 30% y Costa Rica con una ley del 40%. En el otro extremo del espectro se encuentran países como Brasil y Bolivia donde, pese a existir disposiciones de cuotas del 30%, la representación femenina está por debajo del 10%. El verdadero desafío, por tanto, se encuentra en el cumplimiento de tales disposiciones en los distintos países.

Clara Araújo relata que en Brasil el debate sobre las cuotas se inició a finales de los años 80, época en que el país regresaba a la democracia. El Partido Demócrata de los Trabajadores (PDT) y el Partido de los Trabajadores (PT) fueron los primeros en adoptar el sistema para la elección de los directorios nacionales y regionales, en 1986 y 1991, respectivamente. Desde entonces, otros partidos han seguido su ejemplo, con cuotas que oscilan entre el 20% y el 30%. No obstante, Brasil difiere de otros países latinoamericanos en que sus partidos políticos no introdujeron las cuotas para las listas de candidatos a las elecciones. Además, antes de que se adoptara la ley sobre cuotas, no existía un esfuerzo organizado de cabildeo al interior de los partidos que pudiera demandar la aplicación del mecanismo a dichas listas. Generando poco debate o resistencia, la primera ley de cuotas se aprobó en 1995 y asignó a las mujeres una cuota del 25% para las candidaturas en los comicios municipales. En 1997 se aprobó una ley que les asignaba una cuota del 25% en las candidaturas

para comicios parlamentarios, asambleas estatales y de la Cámara Federal. Con ambas leyes, el número de puestos que debían llenarse en cada lista de partido aumentó del 120% a un máximo de 150% del total.

Si bien el número de candidatas aumentó en las elecciones de 1998 y 2002, ningún partido político cumplió con la cuota del 30%. En opinión de Araújo, los resultados positivos derivados de las cuotas aparentemente estuvieron condicionados por un conjunto de factores, por ejemplo, una sólida labor de cabildeo dentro de las estructuras partidistas, así como la cultura política y la naturaleza del sistema político. En el caso brasileño, este último factor jugó un papel decisivo en la implementación de las cuotas: el país sudamericano utiliza listas abiertas, en las que el elector puede optar por favorecer a candidatos individuales dentro de una lista. Para Araújo, esto influyó en el carácter de la contienda dentro de los partidos y tuvo un efecto negativo en las mujeres, quienes rara vez tienen acceso a financiación para llevar a cabo una campaña elaborada. Otros factores que debilitan la ley brasileña de cuotas se relacionan propiamente con las listas. En primer lugar, de acuerdo con la ley, si uno de los géneros representados en las listas no satisface el porcentaje mínimo establecido (30%), los candidatos del otro género no pueden llenar ese vacío. Sin embargo, los partidos no están obligados a ocupar todos los puestos, ya que no existen sanciones ante ello. En segundo lugar, la legislación de 1997 aumentó el número de candidaturas en un 50%, lo que significa que un partido puede presentar hasta 150% de sus candidaturas con respecto al número total de escaños que han de llenarse. Es difícil llenar todos los escaños, lo que implica que los procedimientos de alternancia no se cumplan, ya que la cifra total de escaños es lo suficientemente amplia como para incluirlos a todos.

La implementación de las cuotas de género no es una tarea fácil, indistintamente del país donde sean introducidas. La resistencia y los argumentos en contra son parte del proceso en todos los países, incluso en los latinoamericanos, como lo demuestran todas las ponencias expuestas durante el taller. Podría decirse que Costa Rica ofrece el ejemplo más exitoso en lo que respecta a la implementación de las cuotas

en la región. En 1996, en ese país se introdujo una enmienda al Código Electoral que estableció una cuota mínima, de forma tal que “las delegaciones de las asambleas de distrito y asambleas cantonales y provinciales estarán conformadas por mujeres en al menos el 40%”. Sin embargo, al igual que en otros países de la región, la ley no incluía sanciones a los partidos que incumplieran con la disposición, de forma tal que durante las elecciones de 1998, 15 de los 23 partidos que postularon candidatos a las Asamblea Legislativa no tenían un 40% de mujeres en sus listas.

Resulta evidente que la fase de implementación tiene particular importancia para la interpretación de la legislación, influyendo en la forma en que ésta se lleva a la práctica. Ana Isabel García Quesada detalla en su ponencia la gran lucha librada por los grupos de mujeres, las mujeres dentro de los partidos políticos y el INAMU (antes llamado el Centro Mujer y Familia, CMF), todos los cuales argumentaron incansablemente que las cuotas debían aplicarse a puestos elegibles en las listas para garantizar que las candidatas fuesen colocadas en tales posiciones, además de reiterar la necesidad de introducir sanciones por incumplimiento a los partidos políticos. Finalmente, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia falló a favor de la aplicación de una cuota que obligaba a colocar a las mujeres en puestos elegibles. En este proceso, el movimiento de mujeres jugó un papel determinante; además, se lanzó una campaña informativa exitosa dirigida a diferentes niveles de la sociedad y se crearon alianzas.

El caso costarricense muestra cuán esencial resulta contar con un movimiento de base adecuadamente organizado y destaca su importancia. La información y el establecimiento de redes de intercambio se consideran componentes cardinales para el desarrollo de la participación femenina en la vida pública. Pero, como indicó García, esto debe combinarse con conocimiento jurídico, investigaciones y estudios nacionales que permitan identificar los problemas asociados con la interpretación de la ley, de forma tal que puedan abordarse con argumentos bien fundamentados. Las organizaciones costarricenses de mujeres parecen haber tenido un programa consciente y adecuadamente organizado, inspirado en sus similares de toda la región.

Jacqueline Peschard explica que las cuotas de género en el ámbito legislativo funcionan como un fac-

tor para equilibrar la desigualdad que las mujeres enfrentan en su búsqueda de puestos políticos. En México se implementaron por primera vez en el marco de la agenda de reformas electorales, en gran parte como resultado de los esfuerzos de cabildeo por parte del movimiento de mujeres y de las mujeres dentro de los partidos políticos. Sin embargo, el tipo de cuota no se definió claramente y los partidos podían “contemplar” la posibilidad de que un sexo no tuviera más del 70% de los escaños en las listas de partido. En consecuencia, la mayoría de las agrupaciones no cumplieron con la cuota durante los comicios del año 2000, lo cual llevó al movimiento de mujeres y a grupos legislativos a trabajar en conjunto para enmendar las disposiciones pertinentes del código electoral. En el 2002, el comité legislativo del Partido de la Revolución Democrática (PRD) encabezó una agenda de reforma que incluyó una disposición según la cual el 30% de las candidaturas mediante el sistema mayoritario o de representación proporcional serían de sexos diferentes, de forma que en las listas mediante Representación Proporcional (RP) una de cada tres candidaturas se asignaría a una mujer; además, cualquier partido que incumpliera con esta cuota quedaría no inscrito. Estas reformas fueron aprobadas antes de las elecciones de 2003.

El Instituto Federal Electoral (IFE), que es el órgano de gestión electoral (OGE) mexicano, tiene a su cargo el cumplimiento de las cuotas y apelará a que los partidos políticos modifiquen las listas que no cumplan con la ley. En caso de que una lista presentada por una agrupación contenga, por ejemplo, 80% de candidatos varones y 20% de mujeres, comenzando desde los últimos puestos de la nómina, éste será retirada del registro hasta que la lista no sea modificada como corresponda. En opinión de la autora, para que las mujeres sean incluidas no podemos sencillamente confiar en la buena voluntad de los partidos políticos ni en los métodos tradicionales de selección de candidatos. En el caso de México, se confiere al IFE un papel importante en cuanto a la vigilancia del cumplimiento de la ley sobre cuotas.

En cuanto a Bolivia, Jimena Costa Benavides explica que en el proceso de consolidación democrática en ese país, los espacios para llevar a cabo reformas políticas fundamentales han resultado en la creación de instituciones que promueven una mayor representación y participación ciudadana en la toma

de decisiones. La reforma constitucional de 1995 establece una nueva forma de elegir a los representantes ante la Cámara de Diputados, mediante un sistema de representación proporcional mixta que combina 68 distritos uninominales y 62 escaños que se llenan con los puestos de las nóminas en nueve distritos multinominales. En 1997, un cambio en el Código Electoral incluyó una disposición que otorga a las mujeres una cuota de al menos 30% de las candidaturas en las listas de partido, la cual debe distribuirse de forma tal que una de cada tres candidaturas se asigne a una mujer.

Pese a tales disposiciones, Costa Benavides recuerda que, en muchos países, los partidos políticos que sí cumplieron con la ley lo hicieron en forma mínima, colocando a las mujeres en las listas de diputados suplentes. Una limitante adicional fueron las elecciones en distritos uninominales, en las que las cuotas no se aplicaban y en las que las mujeres enfrentaron obstáculos debido al costo de hacer campaña y la oposición de sus familias a que se postulasen. Benavides concluye, sin embargo, que, si bien las cuotas pueden facilitar el ingreso de las mujeres a la arena política, la ley no es suficiente para hacer avances significativos en lo que respecta a la participación femenina, ya que aún quedan muchos obstáculos. Para superarlos se requiere una transformación ideológica dentro del sistema político, así como forjar nuevas alianzas entre las mujeres. Una vez elegidas, las alianzas entre representantes parlamentarias también son importantes, pero, lamentablemente, en Bolivia las mujeres que participan en la política no tienen una estrategia en común, ni pactos u otro tipo de acuerdos, por lo que la estructura jerárquica continúa en manos de los políticos varones.

3.2. Resumen del debate

En el debate se mencionó que la implementación de las cuotas en América Latina involucra varias etapas y conlleva desafíos. El primero de ellos es el desarrollo de leyes pertinentes, dependiendo del sistema electoral, que sean claras y establezcan sanciones estrictas por incumplimiento. En segundo lugar, es importante reformar las leyes existentes para garantizar que existan sanciones por incumplimiento cuando la ley contenga vicios, que se traduzcan en que permitan que los partidos políticos no lleven la ley a la práctica de manera efectiva. Sin duda, todas las re-

formas demandan importantes esfuerzos de cabildeo y el compromiso de parte del movimiento de mujeres y de las mujeres dentro de los partidos políticos. Además, es necesario considerar que este proceso puede tomar varios años, como ocurrió en Costa Rica.

Se llamó la atención sobre la relevancia de tener en cuenta el tipo de sistema electoral al momento de analizar temas relacionados con el cumplimiento. De igual forma, se consideró de gran valor el establecer cuáles son las prácticas óptimas, dependiendo del tipo de sistema. Es necesario tener en mente que existen diferentes lógicas al momento de establecer los diferentes tipos de cuotas y que pueden utilizarse diversas estrategias en razón de los distintos sistemas y culturas.

Si bien una reforma legal y las regulaciones de las cuotas tienen ambas gran significación, se hizo hincapié en que tales regulaciones deben de ir de la mano con el compromiso y la voluntad de los partidos de adherirse a las normas, en especial, en lo que concierne a la selección interna de los candidatos. En general, son pocas las mujeres que integran los comités ejecutivos de los partidos, que son los verdaderos “dueños” de las agrupaciones. Esta situación se ve empeorada en los casos en que son pocas las mujeres que ejercen presión activa en los partidos para que se cumpla con las regulaciones. Adicionalmente, algunos partidos no cuentan con comités formales de nominación ni reglas para el reclutamiento de candidatos y candidatas, o la organización interna del partido es débil, como ocurre con algunas agrupaciones en Brasil. Muchas participantes consideraron la integración de las mujeres a la cultura de los partidos políticos como un desafío crucial. Si bien, por una parte, es posible que las leyes existan, por otra parte existen también impedimentos para su cumplimiento, entre los que muchas veces se encuentran la cultura política y las relaciones prevalecientes de género.

Un problema relacionado con lo anterior es el de la financiación de las candidaturas, en especial en las campañas internas de los partidos y para las elecciones primarias. Es en este punto donde las mujeres se encuentran a menudo en desventaja con respecto a sus contrapartes varones. Se destacó la existencia de este problema en Argentina y en Brasil, aunque también existe en la mayor parte de los demás países latinoamericanos. Se sugirió que regular el

financiamiento de las campañas sería una forma de superar este inconveniente.

3.3. Ponencias presentadas

Clara Araújo: “Las cuotas para mujeres en el sistema legislativo brasileño”.

Ana Isabel García Quesada, “Concretando el mandato a la práctica: reforma legal jurídica en Costa Rica”.

Jacqueline Peschard: “La implementación de las cuotas en México”.

Jimena Costa Benavides: “Participación política de las mujeres en Bolivia: avances y obstáculos”.

Las cuotas para mujeres en el Sistema Legislativo Brasileño

POR CLARA ARAÚJO

El Brasil se ha unido a otros países latinoamericanos en la adopción de cuotas obligatorias de género para candidaturas proporcionales. El sistema se puso en práctica por primera vez en 1996, en la elección de la Cámara del Concejo, el equivalente del poder legislativo local, y desde 1998 las cuotas obligatorias son aplicadas a escala federal y regional.

En este documento se evalúa los primeros resultados de la política de cuotas de género en la campaña electoral legislativa de Brasil. La investigación comprende el período iniciado en 1996, y su objetivo es hacer un seguimiento del proceso y del impacto del sistema de cuotas¹. Los resultados de las elecciones municipales de 1992 son comparados con los de 1996 y del 2000. La Cámara Federal y las Asambleas Estatales son estudiadas a través de la comparación de cuatro procesos electorales: 1990, 1994, 1998 y 2002.

En la primera parte de este documento se presenta brevemente el movimiento femenino y la política en décadas recientes. Luego sigue una revisión amplia del proceso que llevó a la adopción de cuotas en Brasil. La tercera parte aborda los resultados electorales en términos cuantitativos. El segmento final pretende identificar algunos de los factores que influyen en los resultados obtenidos en Brasil hasta la actualidad.

El sistema político. Información general

El Brasil es una república federativa presidencial, compuesta por 26 estados y un distrito federal, con un sistema de representación parlamentaria bicameral —el Senado o Cámara Alta y la Cámara Baja— que está conformada proporcionalmente a cada estado. El Poder Legislativo está organizado en tres niveles:

- a) el nivel federal, compuesto por el Senado y la Cámara Federal, que conforman el Congreso Nacional;
- b) el nivel estatal, compuesto por las Asambleas Legislativas, y
- c) el nivel municipal, articulado vía los Concejos Ciudadanos.

Los senadores tienen un mandato de ocho años; los demás representantes, de cuatro años. Las elecciones ejecutivas y legislativas tienen lugar cada dos años. Con la excepción del Senado, el sistema electoral parlamentario es proporcional. La representación federal está circunscrita a las características de cada estado. La magnitud de los distritos varía de acuerdo con el electorado, pero cada estado tiene un mínimo de 8 y un máximo de 70 representantes. El sistema de votación es de lista partidaria abierta.

El país tiene 30 partidos políticos oficiales que participan en las elecciones. De ellos, aproximadamente 8 entre grandes y medianos, así como varios de izquierda, como el Partido Comunista (PC do B)

y el Partido Verde (PV), han demostrado cierta estabilidad institucional. Sin embargo, la mayoría de los partidos políticos en Brasil están sujetos a cambios de nombre y fusiones, y se encuentran pobremente organizados.

El camino político de las mujeres en el contexto democrático brasileño

Las mujeres brasileñas obtuvieron el derecho al voto recién en 1932, 51 años después de la proclamación de la República y la instauración del voto masculino calificado. Este hecho es frecuentemente considerado una causa de su tardía entrada en política, así como una de las causas de la asimetría en la participación de género. Sin embargo, ésta no puede considerarse la única razón. Ciertamente, cuando se evalúa al país dentro del avance del voto femenino en la escena internacional, el Brasil se encuentra cronológicamente adelantado respecto a algunas naciones europeas y está situado en el mismo nivel que cualquier país promedio occidental. Sin embargo, el retraso del voto femenino ha creado para las mujeres un déficit estructural real en el mundo de la política.

En el caso brasileño, dos factores de orden histórico deben ser mencionados cuando se considera la dificultad para incorporar a las mujeres en la política. Primero, la democracia brasileña confronta una historia de suspensión de derechos civiles (dos períodos dictatoriales —1937 a 1945 y 1964 a 1984— con un total de 38 años de autoritarismo en la historia republicana reciente del país). Segundo, la cultura política del país se ha basado históricamente en la práctica del patronato.

Si bien algunas mujeres han tenido presencia política durante momentos trascendentes de la historia del país, la participación política e institucional del género sólo ha cambiado de manera efectiva a comienzos de los 80's. Factores socio-económicos, como el incremento del número de mujeres en la fuerza laboral y en los colegios, y factores políticos como el regreso a un entorno democrático, fueron determinantes en este proceso. El retorno de la democracia trajo un crecimiento más sustancial en la participación de mujeres. La presencia de mujeres en la Cámara Federal aumentó de 1.7% en 1982 a 5.3% en las elecciones siguientes de 1986, las primeras luego de la dictadura. Es importante remarcar que los parla-

mentarios electos también fueron responsables de organizar una Asamblea Nacional Constituyente (ANC) para elaborar una nueva Constitución. La Constitución fue firmada en 1988 y permanece en vigencia hasta la actualidad. Este evento ha afianzado un estado democrático que ha durado veinte años. Uno de los aspectos más saltantes del proceso fue la presencia sistemática de integrantes del movimiento femenino junto a las congresistas electas, colectivo denominado el "lobby lápiz de labio". Esta Constitución otorgó múltiples derechos sociales y civiles a la población de Brasil, en general, y a las mujeres, en particular.

Después de las elecciones de 1986, el crecimiento de la presencia femenina en el poder legislativo se desaceleró, tal como se mostrará en las siguientes secciones. La representación política de la mujer brasileña se fortaleció durante las últimas elecciones federales de octubre de 2002. Los resultados sugieren que la elección de Luís Inácio Lula da Silva a la presidencia tuvo un impacto en todos los niveles electorales. En la rama legislativa, el número de miembros de centro-izquierda se incrementó. También se produjo un incremento considerable en el número de mujeres en la Cámara y en el Senado.² Estas elecciones también tuvieron un efecto sobre la presencia de mujeres en posiciones ejecutivas —gubernaciones de estados y alcaldías— que solían incluir pocas mujeres. La primera gobernadora de un estado, Roseana Sarney, del Estado de Maranhão, sólo fue elegida en 1994, y reelegida en 1998³. En las elecciones del 2002, dos estados eligieron gobernadoras mujeres. Aproximadamente, 6% de los alcaldes electos en el 2000 fueron mujeres.

Cuadro 1: Alcaldesas electas en Brasil: 1992-1996⁴

| Regiones | Período | | |
|-----------------|----------------|-------------|----------------------|
| | 1992 | 1996 | % Crecimiento |
| Brasil | 171 | 302 | 76.6 |
| Norte | 19 | 28 | 47.4 |
| Noreste | 92 | 153 | 66.3 |
| Sud-oeste | 38 | 64 | 68.4 |
| Sur | 11 | 30 | 172.7 |
| Centro-oeste | 11 | 27 | 145.5 |

Fuente: Tribunal Superior Electoral (TSE).

A pesar de los resultados recientes, la participación parlamentaria de la mujer brasileña permanece en un nivel percentil muy bajo si se le compara con otros países de América Latina; incluso, cuando se la compara con la participación política de las mujeres en ONG's, asociaciones comunales y otro tipo de organizaciones en Brasil.

El proceso brasileño de la adopción de cuotas: una breve retrospectiva

A finales de los ochenta, se inició en Brasil el debate sobre la adopción de cuotas como un medio para aumentar la presencia de mujeres en instituciones políticas y en los liderazgos de los partidos, coincidiendo con el regreso del país a la democracia. El Partido Democrático del Trabajo (PDT) y el Partido del Trabajador (PT) fueron los primeros que debatieron y adoptaron un sistema de cuotas en sus dirigencias nacionales y regionales, en 1986 y 1991⁵, respectivamente. Desde entonces, otros partidos, principalmente de izquierda, han hecho lo mismo, con cuotas que varían entre el 20% y el 30%. Sin embargo, entre los partidos más grandes, sólo el PT y el PDT —ambos considerados de izquierda— han implementado cuotas para los puestos directivos del partido. Esta medida sirve para explicar el incremento porcentual en la participación femenina, como se puede apreciar en el cuadro 2.

Sin embargo, Brasil se diferencia de otras naciones cuyos proyectos para implementar una ley de cuotas para mandatos legislativos se originó en experiencias previas de los partidos políticos, quienes

adoptaron las cuotas en sus listas de candidatos potenciales. No existen datos de partidos políticos brasileños que hayan adoptado cuotas en sus listas de candidatos de forma espontánea, antes de la aprobación de la ley de cuotas. Este hecho no nace únicamente de la oposición de los líderes de los partidos. Antes de la adopción de las cuotas, no había una posición oficial ni un lobby organizado de las facciones feministas dentro de los partidos que condujera a una cuota en las listas de candidatos para los escaños legislativos.

La aprobación de la legislación de cuotas para candidatos al Poder Legislativo

La primera propuesta para cuotas fue aprobada en 1995. Fue presentada ese año por un miembro de la Cámara de Representantes, Marta Suplicy, del PT, y comprendía únicamente las elecciones para los escaños legislativos en los distritos municipales. Fue establecido que un mínimo de 20% de los candidatos tenían que ser mujeres. Al mismo tiempo, el número de candidatos aumentó al 120% para el total de escaños disputados.

La aprobación de las cuotas en Brasil no estuvo marcada por debates ni grandes controversias, como se ha observado en otros países. Debe mencionarse que esto no se originó en una posición de consenso o en un debate maduro en la sociedad brasileña, sino en la ausencia de ambos. Se produjo un breve intervalo desde la introducción de la idea —que provino de congresistas y no de los órganos partidarios vinculados a los derechos de la mujer— y su aprobación

Cuadro 2: Miembros nacionales de los seis principales partidos políticos: 1986-2002

| Partidos Políticos | 1986 | | | 1991 | | | 1996 | | | 1999 | | | 2002 | | |
|---------------------------|--------------|-------------|----------|--------------|-------------|----------|--------------|-------------|----------|--------------|-------------|----------|--------------|-------------|----------|
| | Total | Fem. | % |
| PPB | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 160 | 8 | 5.0 | 385 | 27 | 7.0 |
| PFL | 121 | 3 | 2.5 | 121 | 2 | 1.7 | 177 | 3 | 1.7 | 190 | 5 | 2.6 | 200 | 10 | 5.0 |
| PMDB | 121 | 3 | 3.3 | 121 | 4 | 3.3 | 141 | 9 | 6.4 | 119 | 8 | 6.7 | 119 | 9 | 6.7 |
| PSDB | - | - | - | 121 | 8 | 6.6 | 121 | 6 | 5.0 | 236 | 19 | 8.1 | 203 | 17 | 8.4 |
| PDT | 119 | 11 | 9.2 | 119 | 11 | 9.2 | 121 | 18 | 14.9 | 160 | 29 | 18.1 | 191 | 33 | 17 |
| PT | 81 | 5 | 6.2 | 82 | 5 | 6.1 | 86 | 27 | 31.0 | 62 | 19 | 31.0 | 81 | 24 | 30.0 |

en el parlamento. No se esperaba que la propuesta movilizara a amplios sectores de la sociedad. Es más, el movimiento feminista se encontraba dividido. Por un lado, había una cierta expectativa positiva y, por otro, un cuestionamiento de la validez de la iniciativa⁶. Por ello, al comienzo, el futuro del sistema de cuotas no resultaba claro para los movimientos feministas. Era considerado innovador, mientras que, al mismo tiempo, su efectividad y naturaleza se consideraba con cautela.

El ambiente generado por la IV Conferencia Mundial de la Mujer de la Organización de Naciones Unidas (ONU), parece haber potenciado la aprobación de la propuesta en el parlamento. No obstante, su aprobación en el Congreso no fue ampliamente debatida. Algunos partidos de tendencia derechista se oponían abiertamente a las cuotas. La congresista Marta Suplicy, articuladora de la propuesta, afirmó que durante las negociaciones varios parlamentarios de izquierda, incluidos miembros de su propio partido, tenían objeciones. Sin embargo, muchos se abstuvieron del debate, como lo demuestra la investigación documental. Hubo cuestionamientos acerca de la constitucionalidad de la propuesta, pero no los suficientes como para desaprobarla. Las negociaciones y su aprobación —por medio del voto de los líderes— parece haber sido el resultado tanto de la capacidad de articulación de varias congresistas, como de cierto sentido práctico de parte de algunos líderes partidarios. Estos líderes quisieron evitar cualquier conflicto con las mujeres y parece que anticiparon la aplicabilidad limitada de la propuesta.⁷

Entre 1995 y 1997, ocho propuestas para cuotas fueron presentadas por representantes en el Congreso. Al final de 1997, se votó la nueva ley electoral, se establecieron reglas para elecciones futuras y se incluyó en la legislación permanente un sistema de reserva en forma de cuotas. La Ley 9504 estableció una cuota de 25% en las elecciones para representantes estatales y federales de 1998. En las siguientes elecciones este porcentaje mínimo fue incrementado a 30% para cada sexo. En este evento, la lista de candidatos que debía ser presentada por cada partido se incrementó de 120% a un máximo de 150% de los escaños disputados. Las cuotas se completaron siguiendo la norma aprobada en 1996.

Durante este proceso, algunas posiciones que parecían ilustrar el debate de estas experiencias en otros

países⁸ también estuvieron presentes en el caso brasileño, aunque de manera muy discreta. Los argumentos a favor de la propuesta de los líderes partidarios normalmente resaltaban el carácter transitorio de la idea, su contribución a la legitimación de la democracia, su rol simbólico en alentar a las mujeres y en acabar con prejuicios implícitos o explícitos. Un argumento más sustancial, que fue expuesto sin mucho debate, fue defendido por la autora de la propuesta, Marta Suplicy, y por otras feministas. Éste se concentraba en la crítica del paradigma de la igualdad y en la defensa del concepto de paridad de género como un principio organizador de la democracia representativa. En este caso, las cuotas no eran consideradas sólo una estrategia para impulsar y resaltar el tema de participación, sino un camino hacia la paridad.

Las críticas y posiciones contrarias se expusieron con argumentos de otra naturaleza. Prevalecieron objeciones contra el carácter discriminatorio de la propuesta, que era vista como la negación de la igualdad de derechos y oportunidades, o como un medio que confirmaba la incapacidad de la mujer. Esta línea de cuestionamiento, aunque predominara en los sectores más conservadores del movimiento feminista y de los partidos de centro y de derecha, también pudo ser observada en algunos miembros de los partidos izquierdistas, incluido el PT, partido de Suplicy. Hubo otra línea de crítica, con una posición similar a la de Varikas y Squires,⁹ entre otros. Esta posición cuestionaba la dimensión con que la política de cuotas produciría cambios en los factores estructurales y culturales que apoyan la exclusión de la mujer. Se argumentaba que la política de cuotas tendría un efecto superficial, sugiriendo que la búsqueda de mecanismos más amplios de reforma del marco político de representación era prioritaria.

Luego del período inicial, la propuesta de cuotas pareció ser asimilada por el movimiento feminista, en general, y por el mundo político, en particular. Entre los políticos que defendieron los derechos de la mujer, algunos lo hicieron de manera formal, a causa del atractivo político y electoral de hacerlo. Otros se aprovecharon de sus potenciales beneficios, simbólicos, culturales o materiales, ya que ahora sí sería posible alterar el número de mujeres en la arena de la representación.

Cuando las cuotas formaron parte de la realidad política de la nación, sus efectos tendieron a generar

nuevos debates. Algunos sectores conservadores que estaban en contra de la ley recolectaron datos usándolos para reafirmar su ineficacia, para cuestionar el interés de las mujeres de entrar en la carrera electoral y para poner en duda su capacidad de ser elegidas. Los sectores izquierdistas argumentaban que los resultados reforzaban la necesidad de intervenir en instancias políticas, culturales y económicas, que restringían o permitían el ascenso dentro de la elite política. Sin embargo, las ONG's feministas y las mujeres organizadas de partidos políticos de izquierda y centro pensaban que las cuotas debían ser consideradas un privilegio, casi exclusivo, para llevar más mujeres hacia posiciones de poder. En cuanto a la competencia parlamentaria, la crítica recae básicamente en la resistencia o falta de interés de los líderes partidarios para hacer viable esta ley.

Los resultados electorales en Brasil y el impacto de las cuotas

Resultados en las Cámaras Municipales¹⁰

Tal como ya ha sido mencionado, la información sistemática sobre las candidaturas para las Cámaras Municipales anterior a 1996 no está disponible. Inclusive los datos de 1996 son estimaciones, pues 37.25% de los candidatos no pudo ser identificado por género. Por lo tanto, no es posible establecer una comparación con períodos anteriores puesto que la Ley de Cuotas incluye candidaturas. De los candidatos que pudieron ser identificados según su género en las 5,505 municipalidades del país, 17.3% fueron mujeres. Es importante recordar que en 1996 la cuota mínima de género se fijó en 20% y en el 2000 en 30%. En el 2000, se logró un índice de 19.2% del total. Aparentemente, el incremento observado en el número de candidaturas que ocurrió entre 1996 y el 2000 fue pequeño y el aumento en el índice fue mucho menor que el porcentaje mínimo establecido. Ninguno de los treinta partidos políticos oficialmente registrados pudo adherirse a la cuota mínima. El Partido Socialista de Trabajadores Unidos (PSTU), un pequeño partido de extrema izquierda, sin representación en el congreso, presentó 22.20% de candidatas mujeres, seguido por un partido de derecha, también pequeño, el Partido de Reconstrucción del Orden Nacional (PRONA), con 22.2%. Los seis partidos

más grandes que cubren el espectro político de derecha a izquierda¹¹ se situaron en el rango de 18%, con la excepción del PT (20.17%). Aunque se observaron tasas más elevadas entre los partidos más pequeños, el porcentaje de candidatas mujeres en relación con el número total de candidatos es muy reducido: 0.09% en el PSTU y 0.3% en el PRONA.

En cuanto a los candidatos electos, la ausencia de datos no permite realizar una serie de análisis estadísticos históricos. El cuadro 3 permite verificar el incremento significativo del número de candidatas mujeres electas entre 1992 y 1996. Puesto que no existe información sobre la elección de 1998, es discutible si este aumento se debe a las cuotas o si fue ocasionado por una tendencia previa. Sin embargo, la comparación de las elecciones de 1996 y el año 2000 muestra que el porcentaje de congresistas mujeres electas permaneció estable. En 1996, las mujeres ocupaban el 11.1% de los escaños disponibles a nivel legislativo. En el 2000, la cifra fue el 11.6% del total. Estos resultados indican que no hubo cambios significativos.

Cuando los candidatos electos son identificados según su género, los cuatro partidos que proporcionalmente eligieron el mayor número de mujeres en 1996 fueron los pequeños. Efectivamente, los primeros dos puestos fueron ocupados por partidos de centro y de derecha definidos como "enanos," es decir, partidos muy pequeños que normalmente no tienen representación en el Congreso: el Partido General del Trabajo (PGT) con una representación femenina de 14.3% (esto es, 0.02% del total de mujeres electas en todo el país), y el Partido Renovador Trabajador Brasileño (PRTB). Les siguen los partidos de izquierda, PC do B seguido del Partido Popular Socialista. Cuando los seis partidos más grandes son evaluados,

Cuadro 3: Representantes del Concejo elegidos en Brasil: 1992 – 2000

| Electos | 1992 | 1996 | 2000 |
|-------------------|-------------|-------------|-------------|
| Total | 53,108 | 58,704 | 60,262 |
| Mujeres Electas | 3,964 | 6,598 | 7,001 |
| % Mujeres Electas | 7.46 | 11.23 | 11.62 |

Fuente: IBAM, 2000 e TSE, 2000.

el PT se situó en 9.8% y el resto se situó en el rango del 8%. En el 2000 estos índices se incrementaron un poco, pero los partidos pequeños fueron nuevamente los que eligieron más mujeres en su grupo de representantes (cuadro 4). De nuevo, es importante resaltar que, con la excepción del PT (14.1%), los tres partidos restantes alcanzaron, en el mejor de los casos, 0.5% del total de concejales electos en el país. La porción de mujeres electas en los cinco grandes partidos restantes varía entre 9% y 12%.¹²

Existe poca diferencia entre los porcentajes de mujeres electas en los partidos. Sin embargo, la falta de datos anteriores impide un análisis de los posibles efectos de las cuotas en los diferentes partidos. Así, un análisis sin confirmar muestra que las mujeres tienden a ser más aceptadas en partidos pequeños, sobre todo en los de izquierda, y confrontan muchas dificultades en los partidos grandes, más aún en los conservadores.

Cuadro 4: Primeros partidos políticos en elegir mujeres al Concejo, número y porcentaje (%): 2000

| Partido | Número Mujeres concejales | % Concejales Electos | Perfil Ideológico |
|----------------|----------------------------------|-----------------------------|--------------------------|
| PRONA | 30 | 16.7% | Derecha |
| PT | 2,485 | 14.1% | Izquierda |
| PC do B | 149 | 13.4% | Izquierda |
| PST | 407 | 13.3% | Centro |

Las elecciones de 1998 y 2002 para las Asambleas Estatales y la Cámara Federal

Las elecciones para las Legislaturas Estatales y la Cámara Federal se llevaron a cabo en 1998. Fue la segunda experiencia general del sistema de cuotas, pero la primera vez que se aplicó a escala regional y federal. La cuota mínima por cada género fue de 25%. En el 2002 tuvo lugar la segunda elección para estos niveles de representación, con una cuota de 30% estipulada definitivamente por la ley.

Cuotas para las Asambleas Estatales

El cuadro 5 permite resaltar varias características. Una de ellas se refiere al crecimiento del número de candidaturas femeninas, tendencia detectada antes de la adopción de cuotas. Después de su adopción, se puede observar un crecimiento entre la primera y segunda elección, pero se trata de un crecimiento reducido, particularmente tomando en cuenta el incremento en el porcentaje de plazas para cada género.

Ninguno de los partidos políticos respetó las cuotas, y, en el caso de las municipalidades, los partidos pequeños tuvieron porcentajes superiores de candidaturas femeninas en el contexto estatal. Cuando se compara el desempeño de los grandes partidos en las últimas elecciones (ver cuadro 6), se sugiere el impacto del sistema de cuotas en las candidaturas de centro y de derecha. Sin embargo, el principal partido de izquierda fue mínimamente afectado. En este caso en particular, el porcentaje de candidatas mujeres, incluso, disminuyó levemente durante las elecciones del 2002.

Cuadro 5: Mujeres candidatas y electas a las Asambleas Estatales de Brasil: 1982-2002

| Año | Candidatas | % Total | Electas | % Total | Crecimiento |
|------------|-------------------|----------------|----------------|----------------|--------------------|
| 1982 | - | - | 28 | 3,0% | - |
| 1986 | - | - | 31 | 3.3% | 10.7% |
| 1990 | - | - | 58 | 5.5% | 87.0% |
| 1994 | 591 | 7.2% | 82 | 7.8% | 45.5% |
| 1998 | 1,270 | 12.6% | 101 | 9.7% | 23.2% |
| 2002 | 1,863 | 14.6% | 129 | 12.5% | 28.5% |

Cuadro 6: Porcentaje (%) de mujeres electas a Asambleas Estatales en los seis principales partidos políticos: 1994-2002

| Partido | 1994 | | | 1998 | | | 2002 | | |
|---------|---------------|---------|------|---------------|---------|------|---------------|---------|------|
| | Total general | Mujeres | % | Total general | Mujeres | % | Total general | Mujeres | % |
| PFL | 157 | 8 | 5.1 | 169 | 14 | 8.8 | 120 | 9 | 7.5 |
| PPR/PPB | 113 | 4 | 3.5 | 107 | 9 | 8.4 | 93 | 7 | 7.5 |
| PMDB | 205 | 11 | 5.4 | 171 | 18 | 10.5 | 134 | 22 | 16.4 |
| PSDB | 97 | 8 | 8.3 | 150 | 15 | 10.0 | 138 | 23 | 16.7 |
| PDT | 86 | 8 | 9.3 | 71 | 6 | 8.5 | 62 | 6 | 9.8 |
| PT | 92 | 16 | 17.4 | 85 | 16 | 18.8 | 147 | 29 | 19.7 |

Una nueva revisión del cuadro 5 demuestra que las Asambleas Legislativas han presentado un crecimiento estable de participación femenina. En términos absolutos, este crecimiento fue mayor durante la última elección, pero, en términos relativos, se percibe que el mayor incremento se produjo en 1990, cuando tuvo lugar la primera elección después del proceso constituyente. Las cuotas no parecen alterar la tendencia pre-existente, pero la pueden consolidar.

Resultados electorales para la Cámara Federal

Como fuente de comparación se consideraron cuatro elecciones: las de 1990 y 1994, antes del establecimiento del sistema de cuotas, y las elecciones federales de 1998 y 2002, después de que el sistema de cuotas se estableció. El cuadro 7 evidencia que entre 1994 y 1998³ se produjo un aumento significativo de los porcentajes de candidaturas femeninas, un hecho que puede ser interpretado como un efecto de las cuotas. Sin embargo, el número de candidatas se mantuvo reducido y lejos de la cuota del 25%. Entre 1998 y 2002 se produjeron cambios que, a pesar de ser positivos, no se pueden considerar muy significativos. No se logró ni siquiera la mitad del porcentaje mínimo establecido para esa elección, es decir, 30%.

Lo que ocurrió en las Municipalidades y en las Asambleas Estatales se asemeja a lo que ocurrió entre los partidos políticos: ninguno alcanzó la cifra de

30% de candidaturas femeninas. El mayor porcentaje fue obtenido por los partidos pequeños, de toda tendencia ideológica. El porcentaje de candidatas entre los seis partidos examinados en forma más sistemática (incluido el PT), no llegó al 14% (cuadro 8). El PT fue el menos afectado. Pese a que tenía la mayor proporción de mujeres en su grupo, tuvo el menor crecimiento, si se le compara con 1994. Desde 1990, el PT ha tenido más candidatas que ningún otro partido. En términos de comparación de la evolución de las candidaturas, se puede deducir que, como en el caso de los parlamentos estatales, las cuotas tienden a tener inicialmente un impacto positivo en los partidos de centro y de derecha que compiten por escaños en la Cámara Federal. Estos partidos normalmente no aceptan el ingreso a la

Cuadro 7: Porcentaje (%) de candidatas femeninas a la Cámara Federal: 1994-2002

| Año | Total Candidatos | Mujeres | % Candidatas Mujeres |
|------|------------------|---------|----------------------|
| 1990 | 3,596 | 229 | 6.4 |
| 1994 | 3007 | 185 | 6.2 |
| 1998 | 3,361 | 348 | 10.4 |
| 2002 | 4,176 | 481 | 11.5 |

Cuadro 8: Mujeres candidatas a la Cámara Federal por los seis principales partidos: 1990-2002

| Partidos | 1990 | | | 1994 | | | 1998 | | | 2002 | | |
|----------|-------|---------|------|-------|---------|------|-------|---------|------|-------|---------|------|
| | Total | Mujeres | % |
| PDS/PPR | | | | | | | | | | | | |
| /PPB | 211 | 8 | 3.8 | 262 | 14 | 5.3 | 228 | 21 | 7.4 | 193 | 11 | 5.7 |
| PFL | 281 | 12 | 4.3 | 233 | 6 | 2.6 | 272 | 22 | 8.1 | 225 | 21 | 9.3 |
| PMDB | 444 | 19 | 4.3 | 396 | 24 | 6.1 | 344 | 42 | 12.2 | 307 | 33 | 10.7 |
| PSDB | 240 | 17 | 7.1 | 271 | 17 | 6.3 | 287 | 26 | 9.1 | 264 | 33 | 12.5 |
| PDT | 385 | 22 | 5.7 | 304 | 13 | 4.3 | 299 | 28 | 9.5 | 276 | 31 | 11.2 |
| PT | 377 | 41 | 10.9 | 373 | 38 | 10.2 | 326 | 40 | 12.3 | 417 | 58 | 13.9 |

arena política de grupos tradicionalmente considerados marginales.

A través del análisis de datos de los tres niveles electorales —municipalidad, Asamblea Estatal y Cámara Federal— se percibe que el porcentaje de mujeres compitiendo por puestos legislativos disminuye a medida que la complejidad de la disputa se incrementa. Los resultados también indican que la política de cuotas ha tenido un impacto inicial positivo, pero que sus objetivos están lejos de haberse logrado en las cuatro elecciones. Esta dificultad tiende a ser más significativa en el nivel federal y a disminuir en el municipal.

Las elecciones para la Cámara Federal antes y después del sistema de cuotas

El análisis del contingente electo debe ser interpretado en el contexto general de la evolución de la presencia de la mujer en la Cámara Federal Brasileña. Como se menciona anteriormente, el cambio más importante en la presencia femenina ocurrió entre 1982 y 1986, cuando tuvo lugar la primera elección democrática en veinte años. Posteriormente, el ritmo de crecimiento disminuyó y, precisamente durante las elecciones de 1998, cuando las cuotas fueron adoptadas por primera vez, se observó una disminución en el contingente electo de mujeres. El cuadro 9 y el gráfico 1 ilustran la evolución de la participación de la mujer en la Cámara Federal y, al

mismo tiempo, la ausencia de impacto inicial del sistema de cuotas en las elecciones de 1998. En efecto, hubo una rápida disminución en el ya incipiente porcentaje de mujeres electas, de 6.2% en 1994 a 5.2% en 1998. Los resultados de la elección del 2002 fueron mucho más favorables, ya que el porcentaje de mujeres congresistas electas alcanzó el 8.2% del total. Esto significa un aumento del 45.3% en comparación con elecciones anteriores; no obstante lo cual no se superó, en términos relativos, el porcentaje registrado en 1986. Cuando se examina *la relación entre todas las candidatas femeninas y las que fueron electas*, se puede percibir que, en 1994, el 17% de todas las candidatas fueron electas. En 1998, el 8.3% de las candidatas fueron electas mientras que en el 2002, aunque el porcentaje de candidatos elegidos aumentó con relación a todos los candidatos electos, *la proporción de mujeres electas disminuyó al 7%*. Efectivamente, parece imposible establecer una relación directa entre los altos niveles de candidaturas femeninas y los altos niveles de mujeres electas, como se indica en estudios anteriores (IPU, 1997). En el caso brasileño, éste es un tema importante, teniendo en cuenta que uno de los argumentos fuertes a favor del sistema de cuotas propone un mayor número de candidatas femeninas a fin de ampliar el universo de mujeres electas. El bajo nivel de mujeres en la competencia electoral se debería a la resistencia de los dirigentes de los partidos a la idea de aumentar y estimular la presencia de candidatas femeninas.

Cuadro 9: Presencia de la mujer en la Cámara Federal: 1945-2002

| Año | Total | Mujeres | % |
|------|-------|---------|------|
| 1945 | 286 | 0 | 0 |
| 1950 | 304 | 1 | 0.32 |
| 1954 | 326 | 3 | 0.92 |
| 1958 | 326 | 2 | 0.61 |
| 1962 | 409 | 2 | 0.49 |
| 1966 | 409 | 6 | 1.49 |
| 1970 | 310 | 1 | 0.32 |
| 1974 | 326 | 1 | 0.27 |
| 1978 | 420 | 4 | 0.95 |
| 1982 | 479 | 8 | 1.67 |
| 1986 | 487 | 26 | 5.33 |
| 1990 | 503 | 28 | 5.96 |
| 1994 | 513 | 32 | 6.23 |
| 1998 | 513 | 29 | 5.63 |
| 2002 | 513 | 42 | 8.18 |

En 1998 y en el 2002, los partidos más pequeños fueron los que eligieron, en términos relativos, a más mujeres. Asimismo, existía la tendencia de los principales partidos de izquierda a elegir más mujeres que los partidos de centro y de derecha (cuadro 10).

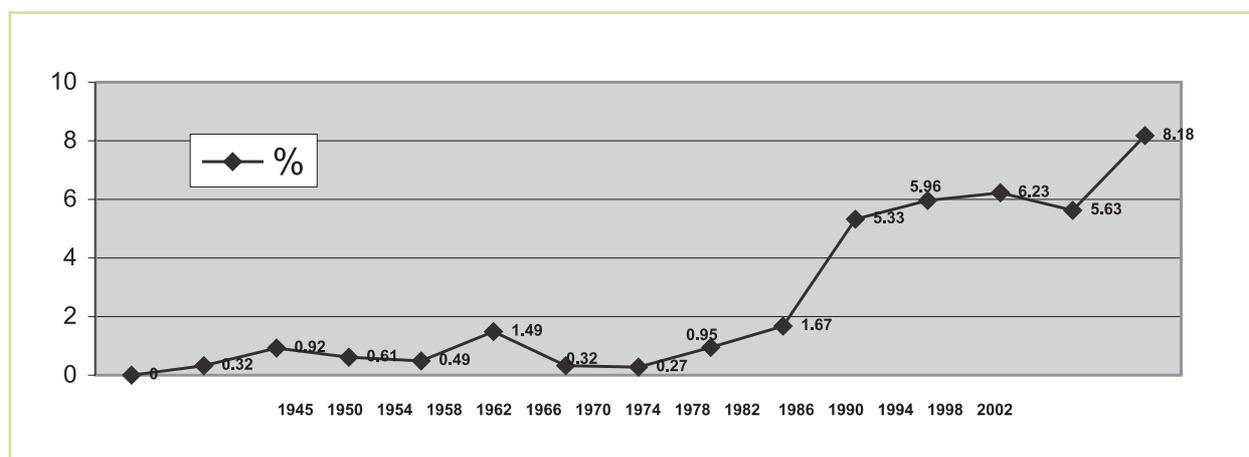
Si consideramos los seis partidos más importantes a los que se ha hecho seguimiento, los tres primeros lugares pertenecen al PT, Partido Social Demócrata de Brasil (PSDB) y al Partido del Frente Laboral

Cuadro 10: Porcentaje (%) de mujeres elegidas para la Cámara Federal, de los primeros partidos políticos: 2002

| Partido Político | Mujeres Electas | % del Total Miembros del Consejo | Perfil Ideológico |
|------------------|-----------------|----------------------------------|-------------------|
| PC do B | 5 | 41.6% | Izquierda |
| PST | 1 | 33.3% | Centro-derecha |
| PSD | 1 | 25.0% | Centro-derecha |
| PT | 14 | 15.4% | Izquierda |

(PFL), respectivamente (cuadro 11). El número de partidos que eligieron mujeres también se amplió. En 1994, diez organizaciones eligieron funcionarias femeninas; en 1998, sólo siete lo hicieron. En el 2002, este número se incrementó una vez más y 11 partidos, de un total de 30, eligieron mujeres. Asimismo, hubo un incremento general en el número de partidos que eligieron representantes de ambos géneros. Sin embargo, debido a los cambios de partido de varios congresistas, no todos los partidos que eligieron candidatos pudieron asegurar sus escaños en el Congreso¹⁴. El hecho de que 11 partidos eligieran mujeres se debe también a la fragmentación del sistema brasileño de partidos. Si bien en las publicaciones sobre la materia, normalmente se define un partido grande como uno que cuenta por lo menos con el

Gráfico 1: Porcentaje (%) de mujeres elegidas para la Cámara Federal: 1945-2002



Cuadro 11: Mujeres elegidas para la Cámara Federal, de los seis partidos principales: 1990-2002

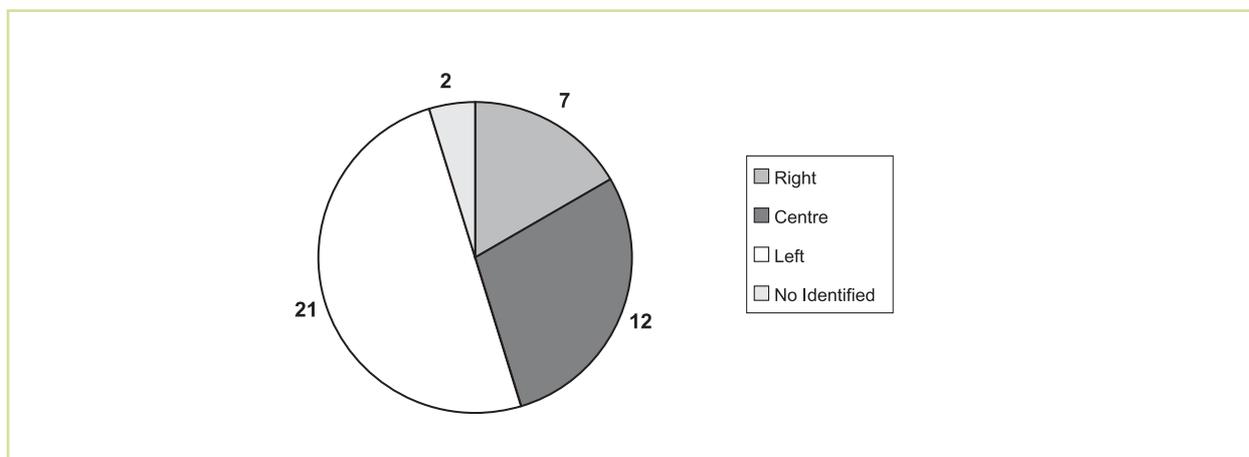
| Partidos Político | 1990 | | | 1994 | | | 1998 | | | 2002 | | |
|-------------------|-------|---------|------|-------|---------|------|-------|---------|-----|-------|---------|------|
| | Total | Mujeres | % | Total | Mujeres | % | Total | Mujeres | % | Total | Mujeres | % |
| PPB | 42 | 4 | 9.3 | 52 | 3 | 5.8 | 60 | 0 | 0.0 | 49 | 1 | 2.0 |
| PFL | 83 | 3 | 3.6 | 89 | 2 | 2.3 | 105 | 5 | 4.8 | 84 | 6 | 7.1 |
| PMDB | 108 | 5 | 5.6 | 107 | 8 | 7.5 | 83 | 8 | 9.6 | 74 | 4 | 5.4 |
| PSDB | 38 | 1 | 2.5 | 63 | 5 | 7.9 | 99 | 7 | 7.1 | 71 | 6 | 8.5 |
| PDT | 46 | 6 | 10.3 | 34 | 2 | 5.9 | 25 | 1 | 4.0 | 21 | 1 | 4.8 |
| PT | 35 | 5 | 14.3 | 50 | 7 | 14.5 | 58 | 5 | 8.6 | 91 | 14 | 15.4 |

30% de representación congresal, en el caso de Brasil, en el 2002, el PT logró el mayor grupo de representantes obteniendo el 17.7%, y sólo cuatro partidos líderes tienen más del 10% del total congresal.

La distribución del número total de mujeres electas basada en el perfil ideológico más general —izquierda, derecha y centro— muestra que 50% fue elegido por la izquierda, 26.2% por el centro y 16.7% por la derecha (gráfico 2). Esta concentración se repite si observamos el porcentaje de diputados electos en comparación con el número total de candidatos electos en sus respectivos partidos, reuniéndolos en cada una de las tres categorías. En los partidos de izquierda, 14.4% de los candidatos elegidos son mujeres. En los de centro, la proporción es de 6.4% y en

los partidos de derecha es de 5.3% (cuadro 12). Aún cuando se incluya a los indefinidos —que pueden ser considerados como candidatos de centro o de centro derecha— esta concentración persiste. Una comparación inicial con elecciones anteriores —1994 y 1998— muestra una transformación en el perfil ideológico de las congresistas electas. En 1994, hubo una disminución en el número de representantes de izquierda y las de centro fueron más numerosas. Esta tendencia continuó durante las elecciones de 1998, cuando las cuotas se adoptaron. En el 2002, hubo un incremento en la representación femenina, debido principalmente a los resultados obtenidos por los partidos de izquierda.

Gráfico 2: Perfil ideológico de las mujeres elegidas: 2002



Cuadro 12: Porcentaje (%) de representantes mujeres electas: perfil ideológico: 2002

| Perfil ideológico | Total | Mujeres electas | % Mujeres electas |
|--------------------------|--------------|------------------------|--------------------------|
| Derecha | 133 | 7 | 5.3% |
| Centro | 197 | 12 | 6.1% |
| Izquierda | 146 | 21 | 14.4% |
| Sin definición | 7 | 2 | 28.6% |

Es importante tener en cuenta que la izquierda, en alianza con diversos partidos de centro, salió victoriosa en las elecciones del 2002. El PT sólo eligió al presidente sino también a un gran número de senadores y obtuvo un aumento del 57% de representación en la Cámara Federal. Otros partidos de izquierda también aumentaron su representación. La alianza de centro-derecha, que apoyó al gobierno federal durante ocho años, tiene ahora menos representantes. Sin embargo, dos partidos, uno de derecha (PFL) y otro de centro (PSDB), han incrementado su presencia femenina (cuadro 11).

Los períodos de cambios políticos significativos pueden influir en la composición parlamentaria en cuanto a género. La tendencia ha sido observada en otras naciones¹⁵ y se deduce por la evolución de la presencia femenina en el parlamento brasileño. Éste es un factor a tener en cuenta en el análisis.

La comparación entre las dos elecciones que tuvieron lugar después de la instauración de cuotas indica que el sistema tuvo impacto en las candidaturas en la primera elección, no así en sus resultados. En el 2002, el incremento de candidaturas femeninas continuó, pero en menor escala que en la elección anterior. El porcentaje de mujeres electas creció considerablemente. Sin embargo, cuando se examina el perfil del partido de las mujeres electas, incluyendo aquellas en el Senado, es justo afirmar que el intenso entorno electoral puede haber tenido una influencia mayor que el sistema de cuotas. Asimismo, la información al respecto demuestra que el sistema de cuotas ha tenido mayor influencia en las candidaturas de los partidos de centro y de derecha. Generalmente, estos fueron los partidos más conservadores y tradi-

cionales, cuyas esferas de influencia estaban ya firmemente establecidas. El acceso de nuevos actores políticos a estas organizaciones resultó ser más difícil. Sin embargo, la información general indica que el sistema de cuotas no tuvo un impacto electoral considerable en ninguno de los niveles: municipalidad, Asamblea Estatal o Cámara Federal.

Interpretación de los resultados

El tema de la presencia femenina en los niveles representativos comprende diferentes dimensiones analíticas. En su origen se incluyen antecedentes de exclusión histórica, trayectorias sociales marcadas por su condición de género, aspectos relativos a situaciones socio-económicas y aspectos del sistema político, tales como la cultura política, el partido y el sistema electoral¹⁶. Estos factores también tienden a influir en el resultado del sistema de cuotas. Como se indica en varios estudios¹⁷, los resultados positivos derivados del sistema de cuotas parecerían estar condicionados por un conjunto de factores, tales como el grado de organización y fuerza de los movimientos de mujeres dentro de las estructuras del partido, la cultura política y las condiciones del sistema electoral. En cuanto a este último punto, uno de sus aspectos, el tipo de lista de votación (abierta o cerrada), parecería ser relevante para entender los resultados del sistema de cuotas de Brasil. Otros aspectos específicos también pueden ser considerados relevantes en los resultados.

El sistema electoral

Un aspecto que ha sido materia de un considerable debate dentro de los sistemas de representación proporcional es el de la relación que existe entre las posibilidades del acceso femenino y los tipos de listas electorales. Los sistemas de listas abiertas tienden a ser identificados con una competencia más individualizada. Los partidos políticos tienden a tener menos peso que las influencias personales de cada candidato, incentivando así la competencia entre los candidatos de un mismo partido¹⁸. No obstante, no todos los autores están plenamente de acuerdo con esta posición, ya que algunos defienden los aspectos positivos de la lista abierta¹⁹. La información existente sugiere que la lista cerrada o semi-cerrada tiende a ser más favorable a las mujeres que las listas abiertas. Sin embargo, hay evidencias que se oponen a esta

tesis, como es el caso de Finlandia. En este ejemplo, Finlandia es un país con un sistema de lista abierta y es el tercer país a escala mundial con mayor participación parlamentaria femenina. Esto fortalece la perspectiva analítica que toma en cuenta múltiples causas en el estudio del acceso femenino a la representación política.

Contrariamente a las controversias referentes a la influencia de los tipos de listas en los resultados de la elección de mujeres, la relación entre el sistema de listas y el sistema de cuotas parece más clara. La efectividad del sistema de cuotas parece ser más evidente cuando los resultados obtenidos por este sistema son analizados conforme al tipo de sistema y al tipo de lista electoral efectiva en cada país²⁰.

En Latinoamérica hay algunas discrepancias, en cuanto a los resultados alcanzados por la ley de cuotas entre países donde el sistema electoral ha utilizado listas cerradas o semi-cerradas y países que utilizan listas abiertas. Ello puede ser considerado un punto importante dado que estas naciones son parte del mismo continente y algunos rasgos comunes en términos de cultura, políticas económicas y construcción democrática (aunque el grado de organización política y el sistema electoral pueda variar). El caso más débil hasta el momento se registró en Panamá, cuyo porcentaje de miembros femeninos en la cámara de representantes se incrementó de 9% a 9.7%, así como en Brasil. Perú, sin embargo, tiene un sistema de lista abierta, como Brasil, pero con resultados electorales más positivos.

Esta breve exposición indica que las cuotas tienden a ser más efectivas en sistemas con listas cerradas o semi-cerradas que en aquellos sistemas de listas abiertas. En países con sistemas electorales como el brasileño, formar una lista de candidatos tiende a ser un procedimiento formal y legal. Los electores votan por un candidato, no por una lista. Los votos pueden ser por un solo candidato, independientemente del partido al que está asociado, resultando en una competencia individualizada²¹. Los electores conocen a los candidatos a través de la propaganda electoral. Con frecuencia, los candidatos que tienen una amplia base de apoyo o recursos financieros considerables, lanzan su propaganda de manera independiente a la de su partido. El hecho es que ser parte de una lista de nombres del partido no garantiza el apoyo del partido o que el candidato esté verdaderamente

participando en la escena de la carrera electoral. Más aún, en el ámbito interno de cada partido, lo que es más importante, sobre todo, es la cantidad de votos obtenidos por cada candidato.

Algunos investigadores argumentan que las listas cerradas o semi-cerradas permiten una mayor interferencia del partido respecto de la organización y presentación de los candidatos²². En este caso, las cuotas podrían ser más efectivas. Al mismo tiempo, los casos de Argentina y Bélgica demuestran que la lista cerrada puede ser mejor para la adopción de cuotas cuando las mujeres tienen suficiente fuerza política como para imponer otros requerimientos, tales como alternar la secuencia de nombres conforme al sexo o adoptar alguna sanción en el caso de que la cuota esté incompleta. Esto es también cierto en el caso de las listas semi-cerradas. De lo contrario, las posiciones de las mujeres en las listas tienden a ser las últimas.

Aspectos de la ley de cuotas de Brasil

Además del sistema de listas, en lo concerniente a las cuotas la legislación brasileña tiene dos aspectos que la debilitan aún más. El primero se refiere al cumplimiento de los porcentajes establecidos. Según la ley, si el mínimo porcentaje establecido para un género (30% en el año 2000) no se completa, no puede completarse con candidatos del género opuesto. Sin embargo, los partidos no están obligados a ocupar todas las posiciones; no existen restricciones o castigos en caso de no hacerlo. El segundo aspecto que debilita la ley se refiere al contingente de candidatos que compiten, lo cual tiene un efecto indirecto. La legislación de 1997 aumentó el número de candidatos en competencia en un 50%, con lo cual un partido puede presentar hasta un 150% de candidatos para el total de escaños en una elección. Se vuelve así más difícil completar los escaños, y las alteraciones en los procedimientos para la formación de listas no se cumplen, en vista que el número total de escaños es lo suficientemente amplio como para incluir a todos.

Las entrevistas a los candidatos y a los líderes de los partidos demostraron que este escenario, en las elecciones de 1998 y del 2000, llevó a un cumplimiento incompleto de las cuotas por la mayoría de los partidos. Asimismo, dio como resultado la ausencia de movilizaciones y debates femeninos durante la formación de las listas. En este contexto, las posibilidades de movilización femenina fueron menores, y

su posible efecto simbólico, minimizado. En efecto, la ausencia de mecanismos objetivos que generen o estimulen los debates, lleva a concluir que el proceso estuvo marcado por procedimientos burocráticos y formales.

Las características del sistema electoral brasileño y la clase de legislación de cuotas que se adoptó pueden explicar por qué el sistema de cuotas fue aprobado con relativa facilidad por todos los partidos, independientemente del perfil ideológico, en un país todavía marcado por una ciudadanía de segunda clase y por una serie de desigualdades de género. El sistema de cuotas ha tenido poca influencia en promover modificaciones en la lógica interna del proceso electoral del país y, consecuentemente, de la situación de la mujer en términos de representación proporcional.

Campaña electoral y financiamiento público

Las publicaciones existentes resaltan que las condiciones que rodean las campañas electorales —grupos de apoyo, medios y, sobre todo, recursos financieros— son factores relevantes al considerar la elegibilidad de las mujeres. En Brasil, estos factores parecen ser decisivos para la competencia electoral. El principal problema reside en la ausencia de financiamiento público de las campañas políticas. Si bien los partidos reciben una cierta cantidad de fondos públicos, ésta se establece en función del número de escaños comprendidos y, en realidad, es insignificante al considerar los costos totales de la campaña. Cada partido distribuye sus fondos de acuerdo a su propio criterio político y basado en el atractivo electoral de sus candidatos.

Durante el período oficial de campaña, la legislación electoral otorga espacios gratuitos en los medios —radio y televisión— a todos los partidos que participan en las elecciones. El tiempo se distribuye de acuerdo a la influencia que tiene cada partido en el Congreso Nacional, y los partidos deben determinar cuánto tiempo se le asignará a cada candidato o, más aún, qué candidatos tendrán acceso a este espacio. No existe evidencia de discriminación en contra de candidatas mujeres. Una investigación en el cronograma de Propaganda Gratuita Televisiva (HGPE) para los candidatos en el estado de Río de Janeiro, demuestra un cierto equilibrio entre el porcentaje de candidatos de cada género y su acceso al

HGPE. Sin embargo, un análisis del tiempo distribuido muestra claramente una predominancia de los candidatos masculinos entre aquéllos con exposiciones más largas o aquellos que representan prioridades para sus partidos.

La dimensión continental del país, el carácter individual de la competencia y la ausencia de financiamiento público, significa que los candidatos necesitan de alguna manera un capital político más establecido, el cual puede tener diversas formas. El capital financiero es reconocido como un factor fundamental por muchos agentes políticos, más aún en campañas estatales y federales²³. Los grupos de apoyo representan otra forma de capital, cuando los candidatos son líderes de comunidades o de sindicatos o cuando representan intereses específicos de grupos. El carisma individual puede ser un activo tan decisivo como el capital en la competencia política, y lo poseen los líderes religiosos, los artistas, los jugadores de fútbol, entre otros. Pertenecer a una familia de políticos puede también ser considerado un importante capital en la historia política del país.

Cuando examinamos la primera de las dos formas de capital político, las mujeres tienen una desventaja estructural aún antes de entrar en la competencia. En el primer caso, capital financiero, tienen la desventaja de ganar menos dinero y de poseer menos recursos. En la segunda forma, con excepción de las asociaciones de la comunidad, la desventaja se debe a que ellas no ocupan cargos importantes en estos movimientos. Estos aspectos ayudan a explicar el perfil predominante de las mujeres electas: ya sea mujeres que provienen de asociaciones de la comunidad, normalmente electas por la izquierda, o mujeres que poseen capital familiar (esposas, hermanas o hijas de políticos), usualmente electas por el centro o la derecha. El hecho que la ley de cuotas no incluya ningún mecanismo de acción afirmativa o de distribución democrática de los recursos de la campaña contribuye a que la adopción de cuotas no pueda producir más cambios sustanciales en este escenario.

Partidos políticos

Un factor final relevante en este trabajo se relaciona con la organización y fuerza de la mujer en el interior de los partidos. Debido a limitaciones de espacio, se hará sólo una breve referencia a este aspecto. La historia de la reorganización del movimiento

feminista de Brasil, resultante del proceso de redemocratización, registra una cierta tensión entre los llamados “movimientos autónomos” y las mujeres definidas como “partidarias”²⁴. Durante algún tiempo, la participación en los partidos políticos no se consideró una actividad feminista y fue vista con desconfianza por las participantes de “movimientos autónomos de mujeres”. Esta tensión entorpeció los esfuerzos para organizar a las mujeres dentro de los partidos políticos, incluyendo los de izquierda. Además, surgieron dificultades causadas por las frecuentes fusiones y cambios de nombre, al igual que dificultades orgánicas inherentes al sistema brasileño de partidos. Muchos partidos, con excepción de algunos de izquierda, no tienen organización interna que funcione como un canal estructurado y permanente para la participación de sus militantes y afiliados. Por lo tanto, el acceso a los recursos del partido, a su estructura y a sus decisiones políticas, tiende a limitarse a las autoridades que dirigen los mecanismos del partido. Las entrevistas muestran que pocos partidos llevaron a cabo reuniones internas o definieron estrategias específicas para completar las cuotas. Esto ocurrió aun entre los partidos que tuvieron alguna forma de representación femenina organizada.

Consideraciones finales

Los resultados también pueden ser evaluados sobre la base de su dimensión simbólica y cultural. En este aspecto, la experiencia es todavía relativamente reciente como para hacer una crítica consistente de sus efectos. El tema de la participación femenina fue más visible en las últimas elecciones, llevadas a cabo el 2002. Estas elecciones incluyeron una precandidata para la presidencia de la República, una candidata vice presidencial en el partido gubernamental y cinco mujeres postulando para los gobiernos estatales (dos de ellas fueron electas). El tema de los derechos de género y políticas públicas cobró más espacio en los debates y en la propaganda electoral. Además, se discutieron y sugirieron iniciativas de acción afirmativa para muchas políticas de gobierno. Estos son logros notables que pueden ser considerados como resultados positivos, simbólicos o indirectos del sistema de cuotas.

Los resultados cuantitativos pueden también influenciar subjetivamente a muchos actores políticos. Entre las mujeres, las ganancias electorales pueden

estimular o inhibir su buena disposición para entrar en la competencia. Los líderes pueden percibir el poder electoral que puede tener una mujer en sus partidos, pero también pueden fortalecerse algunos prejuicios existentes, tales como el concepto de la “apatía femenina” en la política o la ineptitud de la mujer para competir. Los líderes de los partidos políticos y parte de los medios han hecho notar interpretaciones simplistas centradas en la ausencia de candidatas femeninas deseosas de participar o en su pobre desempeño electoral. En este caso, los resultados son interpretados como un problema de las mujeres y una expresión de su falta de interés en la política, y no como una consecuencia de las dificultades surgidas de una situación estructural y de las características del sistema político de la nación.

Considerando el aspecto principal de este documento en relación con los resultados electorales en Brasil, se puede decir que los resultados obtenidos hasta la fecha no indican un equilibrio muy favorable, si bien los datos disponibles no justifican conclusiones categóricas. Mientras que los resultados en las candidaturas han sido parcialmente positivos, los mismos han sido muy débiles en el ámbito electoral. Las recientes elecciones indican que otros factores han influido en estos resultados positivos.

Se debe tomar nota que las limitaciones percibidas hasta el momento indican la necesidad de centrarse en las características del sistema electoral y en la legislación de cuotas aprobada. Es imperativo, sin embargo, ampliar el debate a fin de incluir otras condiciones —económicas, culturales y sociales— que limitan la participación de la mujer brasileña en política.

Notas y Referencias

1. La primera parte de este proyecto fue incluida en mi tesis doctoral, terminada en enero del 2000. La segunda parte fue iniciada en octubre del 2000 y está en proceso de ser concluida. La investigación está basada en datos estadísticos y cualitativos, entrevistas con los participantes del proceso político y análisis de documentos. Hasta la fecha, se han realizado 96 entrevistas, incluyendo a líderes de partidos políticos, parlamentarios, candidatos a cargos de elección y mujeres dirigentes de órganos partidarios vinculados al sector femenino.
2. Hasta el 2002, el 7.4% de miembros del Senado eran mujeres. En el 2002, el número de senadoras ascendió a 8, lo que corresponde al 14.8% del total.
3. En abril del 2002, debido a una licencia del gobernador electo, Benedita da Silva, vicegobernadora, se convirtió en gobernadora del estado de Río de Janeiro. Fue, además, la primera mujer negra en ocupar esta posición en Brasil.
4. Datos publicados por el Tribunal Superior Electoral (TSE), que indican un 10,2% de crecimiento en el número de miembros de las municipalidades del país. Una tendencia similar ha sido ya observada en elecciones anteriores, con un 59.8% de aumento entre 1988 y 1992 (IBAM, 1997).
5. Aunque el PT tiene la experiencia más amplia, el proceso de adopción de cuotas estuvo marcado por intensa controversia, y, en un comienzo, la propuesta fue rechazada. Esta política, que establecía un mínimo de 30% de mujeres, incluye dirigencias nacionales, regionales y municipales.
6. Este tema fue brevemente discutido en la reunión preparatoria de Género y Poder para la IV Conferencia de la Mujer de la ONU. Sin embargo, las recomendaciones aprobadas no incluían cuotas.
7. Como puede ser visto en Araújo (1999).
8. Philips (1995)
9. Varikas (1995); Squires (1996).
10. No existen datos estadísticos sistemáticos hasta el 2000, especialmente los referidos a elecciones municipales. En algunos estados, la falta de identificación se aplica a todos los candidatos, y es porcentualmente significativo en estados muy poblados e importantes como, por ejemplo, São Paulo.
11. Para una evaluación más sistemática de esta investigación, se escogió a dos partidos de cada segmento ideológico: el PT y PDT por la izquierda; el Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB) y PSDB por el centro, y el Partido del Pueblo Brasileño (PBB) y PFL por la derecha. El PDT fue superado por el Partido Socialista del Brasil (PSB) en el número de congresistas. Sin embargo, para efectos de comparación, los mismos partidos fueron escogidos en todas las elecciones.
12. La definición de partido político grande y mediano tiende a variar poco conforme a los resultados electorales en el Congreso Nacional. Dada la fragilidad de la legislación de partidos, la mayoría de los congresistas cambia de bancada después de la elección para sus intereses personales, creando nuevas correlaciones de fuerza. Normalmente, los partidos que sostienen al régimen tienden a recibir congresistas electos que estaban bajo otros partidos.
13. El mandato en Brasil es de cuatro años. La elección de los miembros del concejo y alcaldes se hace a mitad del período de los miembros de la Cámara de Diputados, gobernadores y presidente.
14. En el 2002, 19 partidos eligieron congresistas, pero al comienzo de la legislatura 35 miembros del congreso habían cambiado de bancada, reduciendo el número de partidos representados en la Cámara Federal a 15. El Partido Social Demócrata (PSD) y el Partido Social Laborista (PST), quienes eligieron a 4 y 3 congresistas respectivamente, incluída una mujer en cada uno, no estarán representados ya que todos los candidatos electos se cambiaron de partido incluso antes de que comenzara la legislatura.
15. Short (1996).
16. Véase, por ejemplo, Lovenduski y Norris (1993; 1996), Reynolds (1999) e Inglehart y Norris (2000).

17. Polanco (1999), Viegas and Farias (2001), Araújo (2001), Htun y Jones (2002).
18. Nicolau y Schimitt (1995), Nohlen (1995).
19. Lima Junior (1997).
20. Polanco (1999), Araujo (2001), Htun y Jones (2002).
21. En Brasil, la suma de votos de la bancada, junto con los votos del candidato, forman el cociente electoral, que favorecen así a los candidatos con menor votación.
22. Que causa cierta crítica en esa clase de listas.
23. Que causa cierta crítica en esa clase de listas.
24. Véase: Goldberg (1989).

Lecturas de ampliación

Araújo, Clara. 2000. *Cidadania incompleta: o impacto da lei de cotas sobre a representação política das mulheres no Brasil*. PhD Thesis, IFCS/UFRJ/Brazil.

Araújo, Clara. 2001. "As Cotas por Sexo para a Competição Legislativa: O Caso Brasileiro em Comparação com Experiências Internacionais". *Dados* 44/1, págs. 155-195.

Darcy, Robert, Susan Welch y Janet Clarck. 1994. Segunda edición. *Women, Elections and Representation*. Lincoln & London: University of Nebraska Press.

Goldberg, A. 1989. "Feminismo no Brasil Contemporâneo: O Percurso Intelectual de um Ideário Político", *BIB* 28. Rio de Janeiro.

Htun, M. y Mark Jones. 2002. "Engendering the Right to participate in Decision-making: Electoral Quotas and Women's Leadership in Latin America". En: Craske y M. Molyneaux (eds.) *Gender and Politics of Rights and Democracy in Latin America*. New York: Palgrave.

Inglherart, R. y Pippa Norris. 2000. "The Developmental Theory of the Gender Gap: Women's and Men's Voting Behavior in Global Perspective." *International Political Science Review* 21/4.

Jiménez Polanco, Jacqueline. 1999. "La representación política de las mujeres en America Latina". *Revista América Latina Hoy*. Madrid y Salamanca: Universidad Complutense y Universidad de Salamanca.

IPU. 1997. "Men and Women in Politics: Democracy Still in the Making — A Comparative Study". *Series Report and Documents* 28. Geneva: IPU.

Lima, Junior y Brasil Olavo. 1997. *Instituições políticas democráticas*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.

Lovenduski, Joni y Pippa Norris. 1993. *Gender and Party Politics*. London: Sage Publications.

Lovenduski, Joni y Pippa Norris. 1996. *Women and Politics*. Oxford: Oxford University Press.

Matland, Richard. 1996. "The Contagion of Women Candidates in Single-Member District and Proportional Representation Electoral Systems: Canada and Norway." *The Journal of Politics* 58/3, págs. 707-33.

Nicolau, Jairo Marconi y Rogério Schmitt. 1995. "Sistema eleitoral e sistema partidário". *Lua Nova, Revista de Cultura e Política* 36, págs. 127-47.

Nohlen, Dieter. 1995. *Sistemas electorales y partidos políticos*. Segunda edición. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México y Fondo de Cultura Económica.

Phillips, Anne. 1995. *The Politics of Presence*. Oxford: Oxford University Press.

Reynolds, Andrew. 1999. "Women in the Legislatures and Executives of the World: Knocking at the Highest Glass Ceiling." *World Politics* Vol. 51, No. 4, págs. 547-572.

Rule, Wilma. 1994. "Parliament of, by, and for the People: Except for Women?". En: Wilma Rule y Joseph Zimmerman (eds.) *Electoral Systems in Comparative Perspective: Their Impact on Women and Minorities*. Westport, Connecticut and London: Greenwood.

Short, Clare. 1996. Women and the Labour Party. en: *Women in Politics*, op. cit.

Siaroff, A. 2000. "Women's Representation in Legislatures and Cabinets in Industrial Democracies". *International Political Science Review*, 21/2.

Squires, Judith. 1996. "Quotas for Women: Fair Representation?". en: *Women in Politics*, op. cit.

Suplicy, Marta. 1996. "Novos paradigmas nas esferas de poder". *Revista Estudos Feministas* 4/1, págs. 126-137.

Varikas, E. 1996. "Refundar ou Reacomodar a Democracia? Reflexões Críticas acerca da Paridade entre os Sexos". *Revista Estudos Feministas* 4/1, págs. 65-95.

Viegas, J. and Farias, S. 1999. "Participação Política Feminina- Problemas e Práticas". *Sociologia: Problemas e Práticas* 30, págs. 765-793.

Concretando el mandato: Reforma jurídica en Costa Rica

POR ANA ISABEL GARCÍA QUESADA

A partir de 1996, Costa Rica forma parte del grupo de países que ha establecido por ley el mecanismo de acción positiva de cuotas mínimas de participación femenina en los puestos de elección popular (presidencia y vicepresidencia, diputaciones, regidurías y cargos públicos de nivel local), así como en las estructuras partidarias. El mínimo establecido por ley es de 40%.

A continuación, se presenta un resumen de los principales hitos que sentaron las bases de esta reforma, así como los principales obstáculos que se ha debido enfrentar para hacer efectivo el espíritu de la ley. Posteriormente, se presenta un conjunto de cuadros con información estadística acerca de la participación por sexo en puestos de elección popular, que permite conocer la evolución en esta materia y evidencia el lento ritmo de crecimiento que presenta la representación femenina hasta 1990 y lo que ha ocurrido posteriormente. Finalmente, se plantea algunas conclusiones acerca de la experiencia costarricense que pueden servir para el análisis y la discusión en el marco de esta reunión regional.

Antecedentes del mecanismo de acción positiva

La experiencia costarricense, con respecto a la promoción de una equitativa participación y representación femenina en los ámbitos de toma de decisión

a nivel público, presenta varios hitos fundamentales en materia jurídico-electoral.

El derecho a elegir y ser elegidas se reconoció en 1949, después de más de medio siglo de lucha de las mujeres y de diversos grupos para presionar a los legisladores para que se aprobara dicho derecho hasta entonces reservado a los varones.¹ Ese año —después de una guerra civil se aprobó una nueva Constitución Política, vigente en la actualidad, que estableció el derecho de las mujeres al sufragio y a ser elegidas. La primera vez que las mujeres costarricenses tuvieron la oportunidad de ejercer este derecho fue en 1950, con ocasión de un plebiscito² y en las elecciones populares de 1953, cuando resultaron elegidas las tres primeras diputadas del país.

El segundo hito se dio en 1988, cuando se presentó a consideración del Congreso un proyecto de ley —inicialmente denominado de “Ley de Igualdad Real para las Mujeres”— que contenía en su versión original la propuesta del mecanismo de acción positiva de una cuota mínima de representación. En la discusión de este proyecto de ley, esta medida no logró el consenso. En 1990, finalmente, se aprobó este proyecto con otra denominación, “Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer” (Ley N° 7142), que excluía el mecanismo de la cuota. Esta iniciativa provino de un grupo de mujeres en puestos de la administración pública en ese período (1986-1990, bajo la presidencia de Oscar Arias Sánchez, del Partido de

Liberación Nacional, PLN), quienes se encargaron de redactar el proyecto de ley, así como de negociar su discusión y aprobación. La figura pública que se encargó de presentar la propuesta ante la población y encabezar el grupo de mujeres que lo presentó, a su vez, al Congreso, fue la entonces Primera Dama de la República. Esta iniciativa se constituyó en una de las más importantes de dicha administración.

Además de ser la primera ley específica en materia de equidad de género en la historia de Costa Rica, la Ley N° 7142 tuvo la virtud de poner la temática de la participación femenina en la agenda política nacional, especialmente para los partidos políticos:

“... la idea de implementar el sistema de cuotas provocó fuertes reacciones en contra y acaloradas discusiones en el seno de la Asamblea Legislativa. Después de muchos debates, las cuotas fueron excluidas de la aprobación de la versión final de la ley. (...) A pesar de que se perdió mucho de la propuesta original, la ley incluye un capítulo sobre derechos políticos y crea la Defensoría de Derechos Humanos. Esta entidad debe tomar las medidas para eliminar la discriminación en el ejercicio de cargos públicos, así como en las secciones centralizadas y descentralizadas de la administración pública”.

Dicha ley establece, además, que los partidos políticos deben:

- a) incluir en sus estatutos mecanismos de participación de la mujer en las elecciones internas, en los órganos de dirección del partido y en las papeletas electorales;
- b) incluir mujeres en los viceministerios, oficialías mayores, direcciones generales, juntas directivas, presidencias ejecutivas, gerencias o subgerencias, y
- c) destinar un porcentaje de la deuda política — subsidio condicional que el gobierno otorga a los partidos políticos— para promover la formación y participación política de la mujer”³

Tal como indica Torres,⁴ “El hecho que en la redacción del capítulo sobre derechos políticos, se utilizaran términos imprecisos y generales como ‘mecanismos eficaces’ y ‘porcentajes significativos’, dificultó el cumplimiento del mandato”. A partir de la Ley N° 7142, varios partidos políticos realizaron algunas reformas a sus estatutos, pero ante esta debilidad señalada en la ley, no se llegó a establecer meca-

nismos efectivos para aumentar la representación femenina.

El tercer hito en este proceso de aprobación del mecanismo de la cuota mínima de participación femenina, ocurrió en 1992, cuando una legisladora — del mismo partido político que promovió la Ley de Promoción de la Igualdad Social de las Mujeres— retomó el tema y presentó un proyecto de ley para reformar el Código Electoral, cuyo fin era introducir el sistema de cuotas obligatorias para los partidos políticos:

“Este proyecto proponía un artículo transitorio para ‘que el Tribunal Supremo de Elecciones garantice y vele por la representación femenina, tanto en las estructuras de partido como en las papeletas para puestos de elección’. Sin embargo, nuevamente se presentaron debates al respecto y el Tribunal (...) se pronunció en contra del proyecto, argumentando: a) que se obligaba a las mujeres a una participación activa en las estructuras de los partidos políticos y en los puestos de elección popular, y b) que el proyecto no establecía los mecanismos necesarios para comprobar el cumplimiento del principio de representación proporcional ni los mecanismos de sanción para aquellos que no cumplieran con la disposición”.⁵

El cuarto hito se dio en 1996, cuando por fin se aprueba una reforma al Código Electoral que establece el mecanismo de la cuota mínima para la participación de las mujeres. Esta iniciativa había sido planteada por una legisladora un año antes, en el marco de la discusión en el comité legislativo responsable de lograr el consenso en varias reformas al mencionado Código. Sin embargo, en esa oportunidad fue rechazada y, por tanto, no llegó a incluirse en el texto de reforma acordado entre los partidos políticos representados en el Congreso en ese momento. Cuando el dictamen de este comité legislativo llegó a la discusión plenaria, los y las congresistas vieron la necesidad de volver a reabrir el debate acerca del conjunto de reformas al Código, debido al tema del subsidio condicional o deuda política que, de acuerdo a la normativa costarricense, los partidos reciben del Estado para participar en las contiendas electorales. Esta oportunidad fue aprovechada por el Mecanismo Nacional de la Mujer —el entonces Centro Mujer y Familia (CMF), hoy Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU)— para presentar de nuevo un tex-

to de reforma sobre cuota mínima para las mujeres, a través de una legisladora del partido oficialista (PLN).

Las autoridades del CMF identificaron esta reforma jurídica como parte de su plan estratégico de acción, conocido como el Primer Plan para la Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres (PIOMH 1996-1998), diseñado en el marco de la era post-Beijing. Esta reforma formaba parte del conjunto de acciones que desde el Poder Ejecutivo se impulsaron en ese período gubernamental, para mejorar el cuadro legal, institucional y cultural para la promoción de las mujeres y la equidad de género. El PIOMH, además, incluyó la creación de un programa específico dentro del mecanismo nacional (Programa de Promoción de la Ciudadanía Activa de las Mujeres, PROCAM), el primer programa gubernamental de este tipo en América Latina), que se encargó, entre otras acciones, de investigar los antecedentes y argumentos para promover esta reforma electoral.

La reforma de 1996 al Código Electoral, de acatamiento obligatorio para los partidos políticos, estableció lo siguiente en su capítulo IV, en relación con el mecanismo de acción positiva de la cuota de participación mínima:

“Artículo 58

Los estatutos de los partidos deberán contener:
(...)

n. El mecanismo que asegure la participación de las mujeres en el porcentaje establecido en el artículo 60 de este Código, tanto en la estructura partidaria como en las papeletas para los puestos de elección popular.

ñ. El porcentaje y la forma en que se hará efectiva la disposición contenida en el artículo 6 de la Ley No. 7142, del 8 de marzo de 1990.⁶

Artículo 60

En su organización, los partidos contemplarán:
(...)

Las delegaciones de las asambleas distritales, cantonales y provinciales, deberán estar conformadas, al menos, por un cuarenta por ciento (40%) de mujeres.

Transitorio

Cuando un partido haya alcanzado la participación política de la mujer en proporción a su número dentro del padrón electoral y a satisfacción del Tribunal Supremo de Elecciones, las me-

didias citadas en el último párrafo del artículo 60 del Código Electoral podrán cesar por resolución de ese Tribunal”.

Aunque las autoridades del CMF incluyeron en su propuesta de reforma el concepto de cuota mínima de participación en *puestos elegibles*, esta definición no fue aprobada. Las dificultades para definirla y argumentar su legitimidad en ese momento, afectaron su efectiva aplicación, como puede comprobarse en los resultados electorales inmediatos (ver cuadros 1 a 5). Otra debilidad de esta reforma fue que tampoco se estableció sanciones para los partidos que incumplieran tal disposición.

Es importante consignar que esta iniciativa gubernamental no contó con el apoyo abierto y consensuado por parte de los diferentes grupos organizados de mujeres del país, si bien algunas agrupaciones (de base y nacionales), entidades estatales (como la Defensoría de los Habitantes) y algunas mujeres (de partidos políticos sobre todo, pero también a título personal) se presentaron junto a representantes del CMF en las sesiones del comité legislativo que discutió la propuesta de la cuota.

Por otra parte, el CMF desarrolló una campaña de información y sensibilización, para lo cual utilizó los medios de comunicación masiva (conferencias y boletines de prensa, anuncios y pronunciamientos en los principales periódicos, fomento de entrevistas a personajes clave y artículos de opinión, etc.) y una diversidad de actividades (mesas redondas, charlas, panfletos, afiches y otros).

El quinto hito se desprende de la reforma anterior y la reacción a su contenido y a sus debilidades. Las autoridades del CMF de la administración que gobernó el país entre 1994 y 1998, solicitaron al Tribunal Supremo de Elecciones una aclaración con respecto a las reglas que dicho órgano seguiría para hacer cumplir la mencionada reforma, aprovechando la oportunidad para plantear una nueva definición que permitiera rescatar el espíritu de la cuota mínima para mujeres. Es decir, el CMF trató de enmendar la deficiencia de la argumentación en torno al concepto de *puestos elegibles*, que se había presentado con ocasión del debate en el Congreso. En ese sentido, el CMF indicó en su oficio que el porcentaje establecido en el Código Electoral no garantizaba la ubicación de mujeres en “*puestos con probabilidades reales de resultar elegidas*” y argumentó que tal cálcu-

lo podía obtenerse a partir del comportamiento electoral recibido por cada partido en anteriores contiendas. El CMF aportó argumentos sólidos, bien fundamentados y convincentes sobre la validez jurídica y política de las acciones positivas en general y, en particular, sobre las cuotas de participación mínima de mujeres.

Ante esta solicitud, el Tribunal optó por aclarar a los partidos políticos sólo algunos aspectos (acuerdo de la sesión No. 11088 y acuerdo XIII de la sesión 11112 del 25 de marzo de 1997):

- a) que cada partido debería colocar el 40% de mujeres en cada una de sus papeletas provinciales para diputados;
- b) que dicho porcentaje debería ser calculado considerando por separado la lista de candidaturas principales y la de suplentes, y
- c) que el Registro Civil no aceptaría inscribir ninguna papeleta para puestos de elección popular que incumpliera el 40% mínimo de mujeres.

Sin embargo, no aceptó precisar la ubicación de las candidatas por cuota, bajo el argumento de que todo puesto era elegible (lo que, en estricto sentido jurídico, es cierto).

El sexto hito está constituido por las elecciones mismas de 1998 pues, a pesar de los esfuerzos realizados, sus resultados permitieron evidenciar los problemas de aplicación del mecanismo introducido en el Código Electoral. Dos textos nos explican la situación presentada:

“Al no indicarse expresamente que la aplicación del 40% debía ser en puestos elegibles, los partidos políticos que participaron en la contienda electoral ubicaron la cuota mínima de representación de mujeres principalmente en las suplencias para los cargos de elección popular o en las posiciones en los listados con poca o nula posibilidad de elección. Otra práctica para llegar al 40%, fue la suma de todas las mujeres propuestas en los órganos nacionales, cantonales y distritales, sin considerar las papeletas por separado y cada municipio y provincia también de manera individual”.⁷

“Tal como se afirmó en un diario de circulación nacional, ‘una vez más, el reciente proceso electoral ha puesto de manifiesto la contundencia de las costumbres, actitudes y prácticas que históricamente han excluido a las mujeres de la toma de decisiones y del ejercicio del poder político’. A

pesar de que esta materia ocupó un lugar importante en el debate y los programas electorales, los resultados concretos no llenaron las expectativas creadas.

En breve, el incumplimiento de la norma introducida en el Código Electoral se ha evidenciado a través de la denuncia hecha por el CMF, en cuanto a que de los 23 partidos que presentaron candidaturas para la Asamblea Legislativa, 15 no cumplieron con el porcentaje de 40% en algunas de sus papeletas. No obstante, el Tribunal Supremo de Elecciones declaró sin lugar la iniciativa presentada por el Centro para que los partidos corrigieran las papeletas que incumplían la norma, sobre la base de un informe del Registro Civil que trataba de mostrar el cumplimiento de la cuota.

En dicho informe se introdujeron mecanismos de cálculo contrarios a las resoluciones del propio Tribunal, que producen un efecto lesivo para la participación de las mujeres, debido a que con un número menor de candidaturas de mujeres se crea la apariencia de que se está cumpliendo la norma. De esa forma, se suman por provincia todas las papeletas presentadas por todos los partidos políticos, o bien se suman todas las listas presentadas en todas las provincias por un partido político, e, incluso, se suman como un todo titulares y suplentes. En el caso de tres partidos provinciales, en cuyas listas la cantidad de mujeres no llega al mínimo del 40%, se redondea sobre números absolutos, en vez de mantenerse el cálculo en cifras porcentuales, tal y como lo establece la Ley.

(...) no resulta creíble el argumento de que no había suficientes mujeres interesadas o postuladas para esos cargos de elección, especialmente cuando se conocen mujeres que afirman haber sido excluidas. En todo caso, si existiera alguna dificultad en tal sentido, sería responsabilidad directa de los partidos el resolverla, definiendo los mecanismos para garantizar la postulación de las mujeres, tal y como lo establece la norma”.⁸

Como se aprecia en los cuadros siguientes, en estas elecciones nacionales efectivamente se produjo un aumento de la participación femenina en ciertos puestos, pero no se alcanzó en todos los casos el 40% mínimo que es el espíritu de la norma aprobada:

En el Poder Ejecutivo, se produjo un aumento de la presencia femenina, pues el partido ganador llevó

a dos mujeres en la papeleta presidencial, ambas como vicepresidentas (el país ya había tenido en dos oportunidades anteriores a mujeres en el cargo de vicepresidentas, la primera vez en 1986 y la segunda en 1994).

En el Poder Legislativo, el porcentaje de mujeres aumentó sólo hasta el 19%.

Fue en el nivel local —donde hasta entonces sólo se elegía popularmente a los miembros de los Concejos Municipales, regidores y síndicos— en el que dicha cuota se cumplió en mayor medida, aunque fuera sólo en casi la mitad de los cantones del país en el caso de concejales principales a nivel municipal y distrital.

Revisiones a la ley

Una vez ocurridas estas primeras elecciones después de la reforma electoral que contiene el mecanismo de la cuota, las nuevas autoridades del INAMU (antes CMF) retomaron la bandera de lucha de sus antecesoras y, ante los resultados electorales, solicitaron nuevamente al Tribunal Supremo de Elecciones la revisión del acuerdo de 1997 con respecto a la definición de la cuota mínima de participación. Los argumentos se basaron en las dificultades que enfrentaba la norma y en la necesidad de que fuera acotada por el Tribunal.

Es así como dicho Tribunal, un año y medio después de esas elecciones, revocó en 1999 el acuerdo de 1997 y corrigió su error mediante la Resolución N° 1863, actualmente vigente:

“El 40% de participación de las mujeres en las papeletas para la elección de diputados/as, concejales municipales y distritales, debe darse en puestos elegibles.

El 40% mínimo de cuota femenina debe respetarse en la designación de delegadas en cada asamblea distrital, cantonal y provincial y no en los totales.

Cada partido político tiene la obligación de incorporar en sus estatutos —antes de las próximas designaciones de delegados a asambleas y de candidatos para las papeletas de puestos de elección popular— los ajustes necesarios para garantizar efectivamente la participación de las mujeres en la forma y porcentajes dispuestos.

El Registro Civil no inscribirá las nóminas de los candidatos que no se ajusten a estos parámetros.

El Registro Civil tampoco acreditará las refor-

mas estatutarias ni las actas de asambleas cuando se determine que no se cumplió con lo establecido”.

Esta resolución del Tribunal es la que hace valer el espíritu de la reforma del Código Electoral de 1996 con respecto a la cuota mínima, siendo así que se aplicó en forma efectiva para las elecciones del 2002. Es decir, a pesar del logro de su aprobación legal, fue necesario volver a esperar otros seis años para hacerla efectiva.

En cuanto a la participación de los diferentes actores en esta fase, como se ha señalado, la iniciativa de solicitar al Tribunal Supremo de Elecciones una revisión de su decisión, surgió de la institución pública encargada de temas de mujeres y género (INAMU). En esta ocasión, la presión de las mujeres de los partidos políticos fue más sentida, entre otras razones, porque su número había aumentado entre las listas de aspirantes, tanto por trayectoria, como animadas y promovidas por la reforma electoral de 1996. Por su parte, la presencia de las organizaciones de base o no gubernamentales de mujeres, no fue significativa o al menos visible.

Ante esta resolución de 1999, diferentes partidos y personajes de la vida política solicitaron al Tribunal, en distintas ocasiones, aclaración sobre algunos aspectos. Este uso de los mecanismos y medios de comunicación entre la ciudadanía y un órgano público ha permitido precisar mejor el sentido de la norma y la responsabilidad de la autoridad electoral, aclarando, por ejemplo, qué se debe entender como “promedio histórico” para calcular el lugar en una papeleta de un partido político, lo cual se debe considerar como el límite de la probabilidad real de resultar elegido o elegida. En ese sentido, mediante Resolución N° 2837 del 12 de diciembre de 1999, el Tribunal estableció la siguiente definición de *promedio histórico*:

“El promedio de los resultados obtenidos en las contiendas electorales en que ha participado la agrupación política, daría un aproximado de los puestos con posibilidades reales de ser electos y, dentro de ellos, debe ser considerada la participación de las mujeres en los términos y proporciones señaladas. Con esta fórmula se descarta la posibilidad real de que se les incluya en cualquier lugar de la papeleta, lo que haría ilusoria su efectiva participación”.

De igual forma, esta misma Resolución define como puesto elegible “aquel que se asigna a una per-

sona con posibilidades⁹ reales de ser elegida, lo cual debe ser considerado individualmente en la conformación de papeletas de cada provincia”, e indica que los partidos bajo la obligación de “implementar el sistema de cuotas de participación femenina, deberán considerar que el porcentaje del cuarenta por ciento es un mínimo que, como tal, puede incrementarse a favor de esa representación, pero no disminuirse. (...) El partido político está obligado a fomentar una cultura democrática y participativa que haga posible la incorporación de las mujeres”.

Este tipo de precisiones y el mayor conocimiento por parte de la ciudadanía de que puede acceder a la institucionalidad para hacer valer sus derechos, han permitido que militantes de un partido político determinado (PLN), apelaran ante diferentes instancias (primero al tribunal de su propio partido, luego ante el Tribunal Supremo de Elecciones y, posteriormente, a la Sala Constitucional de la Corte Suprema), la fórmula que dicho partido adoptó para modificar su estatuto con respecto a la obligación de aplicar la cuota mínima.

No es posible relatar aquí todo el proceso y las diversas argumentaciones que se han dado en este caso,¹⁰ pero es necesario señalar que la resistencia fue evidente en la jerarquía masculina que lideró el proceso de reforma estatutaria del PLN, que se esforzó por hacer el tipo de modificaciones y redacciones que obstaculizara un resultado que efectivamente reflejara ese mínimo del 40% de mujeres en puestos con probabilidad real de resultar electos. Para ello, acudieron a su amplia experiencia electoral y de manejo de las reuniones de partido (asambleas) y alianzas, para que los cambios asumieran un cálculo matemático contrario al espíritu de la reforma sobre la cuota.

Un importante grupo de mujeres del PLN, ante la ausencia de un órgano partidario en esa coyuntura que representara los intereses de las mujeres, decidió autoconvocarse (de hecho, se denominaron “autoconvocadas”) y apoyar las propuestas de reforma estatutaria que promovía un sector de ellas. Más adelante, durante ese largo proceso de decisión que abarcó desde octubre de 1999 hasta pocos meses antes de las elecciones nacionales del 2002, se produjeron varias reuniones entre representantes de las tres tendencias que luchaban por la candidatura oficial de ese partido, con el fin de llegar a un acuerdo. En esas reuniones, cada grupo designó a sus represen-

tantes que debían defender la posición de lograr un texto que efectivamente garantizara el mínimo del 40% de mujeres en puestos con probabilidad real de ser elegidos. Estas personas llegaron a algunos acuerdos y los discutieron con el Secretario General del partido. Sin embargo, la decisión final fue tomada a nivel del Directorio Político, por votación, después de otra votación ocurrida en una subcomisión específica designada para tal efecto por el Directorio. En ambos órganos, hubo presencia femenina, pero ante su ausencia parcial, los votos masculinos ganaron (si bien hubo también hombres que apoyaron a las mujeres que promovían una reforma estatutaria más ajustada al espíritu de la cuota del Código Electoral). El acuerdo del Directorio fue que la decisión de la mayoría se asumiera como consenso. Este hecho fue también cuestionado por parte de un grupo de mujeres del PLN, pues consideraban que hubo manipulación y falta de solidaridad por parte de algunas mujeres integrantes de esas instancias. Así, se llevó a la Asamblea Nacional del partido y ésta aprobó la propuesta de reforma del Directorio, la cual diluía las posibilidades de las mujeres de ocupar los primeros puestos en las papeletas.¹¹

En resumen, el caso del PLN evidenció cómo la experiencia y conocimiento de los varones respecto de las reglas que rigen los procesos de decisión y las elecciones partidarias y nacionales, así como sus habilidades de negociación, lograron sobrepasar cualquier esfuerzo de las mujeres, organizado o no, por hacer valer un derecho por el que habían luchado durante mucho tiempo. En el caso de Costa Rica, sucedió también que los partidos debían pensar y aprobar las reformas a sus estatutos para aplicar la cuota, al mismo tiempo que el concepto de puestos elegibles (o con probabilidad real de resultar electos) estaba siendo precisado por el órgano electoral nacional, y mientras que los partidos debían estar eligiendo internamente tanto a sus candidatos oficiales como a quienes conformarían las listas distritales, cantonales y provinciales. Es decir, se trató de un período electoral complejo y confuso, a nivel interno, local y nacional, en un marco general de resistencia a forzar una mayor presencia femenina, es decir, en un contexto en el que el cambio cultural todavía era incipiente.

En ese complejo proceso de cambios dentro de este partido, se aprobó inicialmente un mecanismo de acción positiva de “reserva de escaños” (un puesto para

mujeres en cada una de las siete provincias del país), pero ello sucedió un mes antes de la resolución del Tribunal que precisó el término “elegibles” y que definió el denominado “método histórico” para calcular el número a partir del cual se considera que un puesto es elegible. Por ello, esa reserva de escaños resultó insuficiente y el partido debió pasar por un nuevo proceso de consulta de modificaciones a su estatuto.

Los recursos de nulidad y derogatoria presentados por varias mujeres ante el tribunal interno del partido en cuestión y el Tribunal Supremo de Elecciones, fueron rechazados. La siguiente instancia a la que se acudió fue la Sala Constitucional de la Corte Suprema, que acogió la acción de inconstitucionalidad en febrero de 2001. Dicha resolución admitió la petición y prohibió aplicar los artículos cuestionados del estatuto del PLN, hasta tanto se tomara una decisión. Sin embargo, no sólo aún esta Sala no se ha pronunciado, sino que a solicitud del propio partido en cuestión y de una integrante del Tribunal Supremo de Elecciones, este órgano tomó la decisión tan sólo tres días antes de las elecciones nacionales de febrero 2002, de suspender la acción de inconstitucionalidad que había acogido, aduciendo inseguridad jurídica ante las elecciones.

A pesar de todo lo anterior, como se puede comprobar en los cuadros que se presentan a continuación con respecto a la evolución de la participación por sexo en puestos de elección popular, en las elecciones nacionales de 2002 se produjo efectivamente un incremento importante de mujeres, sobre todo a nivel municipal, si bien todavía, por las razones antes expuestas y algunas otras que se mencionan más adelante, dicho porcentaje en el Congreso sólo alcanzó el 35%.

Es necesario mencionar que así como la decisión del PLN repercutió negativamente en la ubicación final de las mujeres en las listas de elección popular, ese partido decidió, cuando hizo tal reforma, que la división de los votos no se aplicaría para la elección municipal de regidores y regidoras, lo que en la práctica ha resultado en que es precisamente el partido con más mujeres encabezando estas listas y, por lo tanto, ha contribuido a que el porcentaje de mujeres regidoras supere incluso el mínimo del 40%. En otras palabras, habrían sido más las mujeres elegidas al Congreso por el PLN de no haberse optado por la fórmula reseñada aquí.

En cuanto a los otros partidos políticos, baste con indicar que —además de las complicaciones que el PLN enfrentó tanto por la resistencia como por la diversidad de medidas de acción positiva adoptadas— este partido decidió cambiar la modalidad de elección de sus candidatos y candidatas en todos los niveles, efectuándola por vez primera en forma directa, mientras que el otro partido mayoritario, mantuvo la elección con carácter semi-cerrado. Sin embargo, el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) decidió alternar por sexo en la definición de la lista de candidatos y candidatas, sin mayor discusión. A pesar de que también se presentó resistencia masculina, estos mecanismos facilitaron la ubicación de mujeres en las listas en posiciones con mayores probabilidades de ser elegidas.

Los partidos minoritarios y emergentes tuvieron un comportamiento similar en algunos aspectos y diferente en otros. Por ejemplo, aquellos partidos que en el pasado sólo habían tenido una persona elegida para el Congreso (como fue el caso de los partidos Acción Laborista Agrícola y Renovación Costarricense), solicitaron aclaración al Tribunal en cuanto al promedio histórico que se les aplicaría y la respuesta les eximió de preocuparse por ubicar a las mujeres en el primer lugar de sus listas.¹² Pero también sucedió que el partido emergente que resultó convertido en la tercera fuerza electoral del país en las elecciones de 2002 —Acción Ciudadana—, decidió aumentar la cuota al 50% en el caso de la elección de diputaciones, pero no para la elección municipal de concejales y concejalas.

El antes y el después de 1990 en cifras

En los cincuenta años que han transcurrido desde que las mujeres lograron el reconocimiento de su derecho a elegir y ser elegidas en cargos públicos, el acceso de las mujeres a los puestos de decisión en los Poderes Ejecutivo y Legislativo presenta un crecimiento lento y no constante.

En el Poder Ejecutivo, los únicos puestos de elección popular son los de la presidencia de la República y sus dos vicepresidencias, ya que el resto de cargos se ocupan por designación presidencial. Desde 1949, 20 mujeres aproximadamente han ocupado puestos de ministras (o con rango de ministra) o de presidentas de instituciones autónomas (sólo a partir

de 1978), y aproximadamente 32 han sido viceministras (también a partir de 1978). Tanto la cantidad de mujeres como el porcentaje que éstas representan del total de personas con dichos cargos en el Poder Ejecutivo, ha variado en cada período: el mayor número de mujeres fue designado en el período 1998-2002 en el caso de ministras y presidentas de instituciones autónomas, y en el caso de viceministras, en el período 2002-2006. En términos relativos, el máximo de la participación femenina fue del 25% en el caso de las presidencias de instituciones autónomas, 31% en el caso de ministras y el recientemente alcanzado 48% en el caso de las viceministras.

En cargos de elección popular, Costa Rica todavía no ha elegido a una mujer como presidenta de la República, pero sí ha sucedido para las vicepresidencias. La primera vez que se eligió como parte de la terna presidencial a una mujer como vicepresidenta fue en la administración 1986-1990. Desde entonces, el país ha elegido a cinco mujeres como vicepresidentas, si bien no en forma continua, pues en la administración de 1990 a 1994 tanto la presidencia como ambas vicepresidencias fueron ocupadas por varones. Es hasta la elección siguiente, con la administración 1994-1998, que se retoma esta práctica, la cual, además, fue establecida por ley precisamente en ese mismo período, como se ha visto (cuota mínima en papeletas de elección popular que, en el caso de la presidencial, requiere al menos una persona del otro sexo).

Con respecto a la Asamblea Legislativa, la proporción de mujeres del total de parlamentarios ha sido menor del 10% hasta mediados de los años ochenta y, a partir del establecimiento de políticas para la mujer y de cuotas durante los años noventa, esa proporción pasó a ser del 19% en 1998 al 35% en 2002.

Es en el nivel municipal donde la participación femenina ha alcanzado la paridad, habiéndose producido un salto cuantitativo progresivo a partir de la Ley de Promoción de la Igualdad Social de 1990, la reglamentación de los estatutos de los partidos políticos y, sobre todo, la aplicación de las reformas al Código Electoral aprobadas en 1996. Efectivamente, hasta 1994, el porcentaje de mujeres no superaba el 14% del total de concejales municipales titulares y suplentes. A partir de la aplicación de la nueva normativa electoral para las elecciones de 1998, esa proporción aumentó en las siguientes contiendas electorales al 36% y luego al 50%. En todo caso, es necesari

rio señalar que la proporción de mujeres disminuyó considerablemente en los puestos de presidentas de los Concejos Municipales: en el 2002, el 32% del total fueron mujeres.

En cuanto a los otros que a partir de diciembre del 2002 se designan por elección popular, con las últimas modificaciones al Código Electoral, la información disponible indica que la participación femenina también es reducida en las alcaldías e intendencias. Ello, debido a que se trata de elecciones uninominales en donde, a pesar de la elección de una terna y, por tanto, la cuota se aplica igual que en las papeletas presidenciales —una persona del otro sexo como mínimo— el conjunto de los partidos (nacionales, provinciales o locales) que participó en esta reciente contienda presentó mayoría de hombres (sólo el 10% de las 370 personas candidatas a este puesto eran mujeres). Siendo la primera vez que se realizaba este tipo de elección, resulta necesario identificar una propuesta para el futuro. Los resultados de esta elección indican que de los 81 alcaldes y alcaldesas elegidos, sólo 7 (9 %) fueron mujeres, y que de los 8 intendentes elegidos, lo son únicamente dos (25 %).¹³

Cuadro 1: Evolución de la participación femenina en ministerios de gobierno: 1953-2002

| PERÍODO | TOTAL | MUJERES | |
|-------------|-------|---------|-------------|
| | | Nº | % del total |
| 1953 – 1958 | N/A | 0 | 0 |
| 1958 – 1962 | 12 | 1 | 8 |
| 1962 – 1966 | 12 | 0 | 0 |
| 1966 – 1970 | 12 | 0 | 0 |
| 1970 – 1974 | 12 | 0 | 0 |
| 1974 – 1978 | 13 | 1 | 8 |
| 1978 – 1982 | 13 | 4 | 31 |
| 1982 – 1986 | 13 | 0 | 0 |
| 1986 – 1990 | 19 | 1 | 5 |
| 1990 – 1994 | 20 | 2 | 10 |
| 1994 – 1998 | 20 | 2 | 10 |
| 1998 – 2002 | 20 | 4 | 20 |
| 2002 – 2006 | 20 | 5 | 25 |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información suministrada por las instituciones oficiales.

Cuadro 2: Evolución de la participación femenina en viceministerios de Gobierno: 1978-2002

| PERÍODO | TOTAL | MUJERES | |
|-------------|-------|---------|-------------|
| | | Nº | % del total |
| 1978 – 1982 | 13 | 2 | 15 |
| 1982 – 1986 | 13 | 1 | 8 |
| 1986 – 1990 | 19 | 4 | 26 |
| 1990 – 1994 | 22 | 4 | 18 |
| 1994 – 1998 | 20 | 4 | 20 |
| 1998 – 2002 | 20 | 5 | 25 |
| 2002 – 2006 | 20 | 12 | 48 |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información suministrada por instituciones oficiales.

Cuadro 3: Evolución de la participación femenina en las presidencias ejecutivas de instituciones autónomas: 1978-2002

| PERÍODO | TOTAL | MUJERES | |
|-------------|-------|---------|-------------|
| | | Nº | % del total |
| 1978 – 1982 | 16 | 1 | 6 |
| 1982 – 1986 | 14 | 2 | 7 |
| 1986 – 1990 | 16 | 1 | 6 |
| 1990 – 1994 | 16 | 0 | 0 |
| 1994 – 1998 | 14 | 4 | 25 |
| 1998 – 2002 | 29 | 7 | 24 |
| 2002 – 2006 | 21 | 4 | 19 |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información suministrada por instituciones oficiales.

Cuadro 4: Evolución de la participación femenina en las diputaciones de la Asamblea Legislativa: 1953- 2002

| PERÍODO | TOTAL | MUJERES | |
|-------------|-------|---------|-------------|
| | | Nº | % del total |
| 1953 – 1958 | 45 | 3 | 7 |
| 1958 – 1962 | 45 | 2 | 4 |
| 1962 – 1966 | 57 | 1 | 2 |
| 1966 – 1970 | 57 | 3 | 5 |
| 1970 – 1974 | 57 | 4 | 7 |
| 1974 – 1978 | 57 | N/A | N/A |
| 1978 – 1982 | 57 | 5 | 9 |
| 1982 – 1986 | 57 | 4 | 7 |
| 1986 – 1990 | 57 | 7 | 12 |
| 1990 – 1994 | 57 | 7 | 12 |
| 1994 – 1998 | 57 | 9 | 16 |
| 1998 – 2002 | 57 | 11 | 19 |
| 2002 – 2006 | 57 | 20 | 35 |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de documentos oficiales.

Cuadro 5: Evolución de la participación femenina como concejales municipales titulares y suplentes: 1990-2002

| CONCEJALES MUNICIPALES | 1990-1994 | | | 1994-1998 | | | 1998-2002 | | | 2002-2006 | | |
|------------------------|-----------|-----|----|-----------|-----|----|-----------|-----|----|-----------|-----|----|
| | V | M | M% |
| TITULARES | 477 | 65 | 12 | 502 | 75 | 13 | 378 | 195 | 34 | 265 | 235 | 47 |
| SUPLENTES | 430 | 88 | 17 | 412 | 123 | 23 | 344 | 220 | 39 | 238 | 269 | 53 |
| TOTAL | 907 | 153 | 14 | 914 | 198 | 18 | 722 | 415 | 36 | 503 | 504 | 50 |

Nota: V significa varones, M significa mujeres y M% significa el porcentaje que representan las mujeres del total.
Fuente: Elaboración propia sobre la base de INAMU y resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones: 583-E-2002, 584-E-2002, 585-E-2002, 586-E-2002, 587-E-2002, 588-E-2002 y 589-E-2002

Retos por implementar para asegurar la aplicación de la cuota mínima

En el marco de insatisfacción con respecto a la clase política y al sistema de partidos en general que vive Costa Rica, es posible identificar los siguientes retos específicos para lograr la efectiva aplicación de la cuota mínima para mujeres en puestos de elección popular, como una medida transitoria hasta que ya no sea necesaria debido a los cambios culturales e institucionales:

- Es necesaria una revisión de las diferentes modalidades adoptadas por los partidos políticos para aplicar la norma general destinada a garantizar el mínimo del 40% de mujeres en puestos de elección popular, a fin de identificar propuestas de modificación y ajuste, de acuerdo a la experiencia obtenida.
- Se necesita esfuerzos sistemáticos y sostenidos de sensibilización, información y capacitación, tanto para mujeres como para varones, especial aunque no exclusivamente de partidos políticos (sobre todo a líderes y lideresas locales y sectoriales).
- Es necesario que el Tribunal revise su resolución con respecto al promedio histórico que deben aplicar los partidos emergentes o aquellos con una historia en la que sólo ha resultado elegida una persona (para diputados, fundamentalmente), pues ello les exime de aplicar la cuota mínima para mujeres.
- Se debe analizar la posibilidad de establecer algún tipo de mecanismo de acción positiva para el caso de puestos de elección uninominal, pues no permite aplicar el mecanismo de cuota (un ejemplo reciente es la elección de alcaldes y alcaldesas e intendentes, por vez primera en el país, pero también sucede con la papeleta presidencial).
- Se debe promover la aprobación de varios proyectos de ley actualmente en la agenda legislativa, que se refieren a esta temática y abogan por una mayor participación efectiva y equitativa de mujeres y hombres en la toma de decisiones públicas. Se incluye aquí el proyecto de Ley de Partidos Políticos, el proyecto de Ley de reformas al Código Electoral y el proyecto de reforma a la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la mujer.
- Es necesario hacer valer en sentido estricto el deber de los partidos políticos de destinar a la capacitación y promoción de las mujeres, un porcen-

taje determinado del monto que el Estado asigna todavía a los partidos políticos para que realicen sus actividades, pues la experiencia ha demostrado que es posible evadir su cumplimiento y que no existe todavía medios de verificación y sanción al respecto.

Lecciones aprendidas del caso de Costa Rica

- Tanto la iniciativa de 1988, como las de 1992 y 1996, han sido propuestas generadas por mujeres de la actividad política partidaria o de la administración pública, sea en el Poder Ejecutivo o en el Legislativo, quienes han promovido alianzas con otras mujeres y organizaciones no partidarias para ejercer presión pública y política. En otras palabras, parece necesario fomentar tanto el fortalecimiento organizacional de las mujeres de partidos políticos como fuera de estos, en forma independiente, para promover su alianza y, en ambos casos, fortalecer sus conocimientos, habilidades y destrezas en materia político-partidaria, electoral y de negociación.
- En el caso de Costa Rica, las principales reformas electorales han sido iniciativas provenientes de mujeres con una determinada afiliación político-partidaria, la socialdemócrata. Sin embargo, a la hora de ejercer presión, fueron más efectivas las mujeres del partido de oposición, aun cuando se trataba de una agrupación con menos trayectoria en términos políticos. Ello parece indicar que no es suficiente compartir una ideología más abierta a propuestas de equidad e incluso con logros importantes y fundamentales en la materia, sino que también es necesaria una fortaleza organizativa y una mayor conciencia de género para que estos cambios se promuevan de manera más efectiva. En el caso de Costa Rica, al hacer un repaso de las mujeres que desde mediados de los noventa han ocupado puestos políticos importantes, es posible identificar una mayoría de mujeres socialcristianas que han pasado por procesos de sensibilización, de capacitación ofrecida por el CMF/INAMU y por sus propios partidos políticos e iniciativas de alianzas entre mujeres. Aunque el PLN ha llevado a más mujeres en dichos cargos y lo ha hecho con anterioridad, todo parece indicar que la debilidad organizativa de las propias mujeres dificultó el

aprovechamiento de estas oportunidades generadas a partir de 1995-96, en un marco de reformas jurídicas electorales nacionales y partidarias.

- En el caso costarricense, llama la atención que los grupos de mujeres organizados no partidarios han tenido una débil participación y no han tomado ninguna iniciativa en esta materia, ocurriendo más bien que algunos sectores han mostrado incluso cierta resistencia a ejercer presión pública en las diferentes ocasiones en que se ha presentado propuestas de mecanismos de acción positiva, así como a establecer alianzas con mujeres de partidos políticos. La alianza más significativa se dio en 1988, cuando la convocatoria provino de la entonces Primera Dama, otras mujeres en puestos importantes de gobierno y de la maquinaria nacional para las mujeres (el entonces CMF). Sin embargo, en las ocasiones siguientes, algunos sectores organizados de mujeres respondieron que no querían volver a ser utilizados para fines partidarios. Todo parece indicar que es necesario fortalecer estas alianzas, con un punto de partida que aclare los diferentes papeles que cada sector cumple, pero con claridad acerca de los objetivos comunes y los fines que ambos sectores persiguen. La reticencia de las mujeres que no forman parte de partidos políticos a ser parte de estos o a formar alianzas con mujeres que sí lo son, debe ser minimizada, pues es necesario entender que hasta que no cambien las reglas del juego democrático en países como Costa Rica, la vía para incidir en las decisiones públicas es a través de la política y que el mecanismo es el de la representación (por medio de los partidos) que, combinado con el de la participación ciudadana organizada e individual, debería darnos mejores resultados. En todo caso, los esfuerzos por incrementar la participación de las mujeres se desarrolló en un dinámico contexto político cuyas reglas debían aprenderse para poder participar en él.
- En las primeras ocasiones que se plantea legislar a favor del establecimiento de cuotas (1988 y 1992), no se contó con argumentos suficientes ni eficaces para sustentar la necesidad de tal mecanismo (si bien es un asunto de justicia ante la discriminación histórica que han vivido las mujeres, no se acertó en cuanto al lenguaje jurídico-electoral vigente). Es necesario contar con investigaciones y

sistematizaciones acerca del comportamiento electoral y político de mujeres y hombres, incluyendo el tipo de actividad que realizan, así como analizar e identificar los principales retos que pueden enfrentar. Asimismo, es necesario que este conocimiento sea socializado y se identifique a los personajes clave para llevar adelante tanto las propuestas como su defensa en diferentes esferas.

- Ligado con lo anterior, la experiencia costarricense ha demostrado que es necesario combinar conocimientos (históricos, de otros países, jurídico-electorales, políticos) con creatividad, pues la diversidad de situaciones y la complejidad de un sistema democrático que trata de combinar las modalidades de representación y participación, implican desarrollar capacidades para intervenir, proponer y negociar opciones de mecanismos de acción afirmativa en forma oportuna, inteligente, sustentada y audaz.
- La experiencia costarricense, de acuerdo a su propia historia e identidad política, ha supuesto la necesidad de pasar por varios momentos de sensibilización de la conciencia ciudadana y política. Es decir, incluso en Costa Rica y con el nivel de progreso de las mujeres y el marco normativo tan avanzado que presenta, no ha sido posible que este mecanismo de acción positiva fuera aceptado fácil y rápidamente por la ciudadanía. Transcurrieron nueve años desde 1988, cuando se presentó la iniciativa de ley, hasta que finalmente en 1997 se ha logrado aprobar dicha normativa y todavía, como se ha visto, faltan ajustes que hacer a todo nivel. Pero es evidente que esto no se logrará mediante experiencias aisladas y sin estrategia. Es un esfuerzo de largo aliento que necesita incorporar varias aristas: capacitación de mujeres que lideren el proceso; conformación de equipos técnicos para sustentar las propuestas y defenderlas; creación de alianzas con varones de los partidos políticos; sensibilización de formadores de opinión y de los medios de comunicación enfatizando la necesidad de un plan estratégico integral en el que esta temática sea uno de sus ejes pero no el único frente de lucha así como mediante la organización de campañas de sensibilización e información, entre otros aspectos.
- En 1996, la negociación por la cuota formó parte de una estrategia de gobierno y de un plan estraté-

- gico diseñado e impulsado por el CMF. Como se ha explicado, en esa administración se diseñó y desarrolló el primer PIOMH, con un capítulo específico dedicado al fomento de la equidad sociopolítica. Las acciones de dicho capítulo le correspondían fundamentalmente al Poder Ejecutivo, siendo una de ellas precisamente la promoción de la reforma electoral aquí analizada. Esta política implicó, entre otras acciones, desarrollar un programa específico desde el gobierno para promover la ciudadanía activa de las mujeres. En este marco se realizaron estudios y se generó propuestas tanto de reformas como argumentativas, debidamente sustentadas. Lamentablemente, tanto el PIOMH como el programa fueron abandonados con el cambio de gobierno y aún no se cuenta con un plan que permita operativizar la política pública que cada país debe tener para la promoción de las mujeres y de la equidad de género. En cuanto al programa específico, se ha creado un área en el INAMU, el cual, sin embargo, no ha logrado llevar a la práctica una estrategia sistemática y sostenida en todos los niveles, tanto con los partidos políticos como con la población femenina en general, en materia de participación política. Es necesario que esta temática forme parte de las políticas públicas integrales y estratégicas que, de acuerdo a Beijing, es responsabilidad de los gobiernos impulsar, pero que son de interés tanto de los grupos de mujeres, como del movimiento feminista y de los organismos de cooperación cuyo fin es la equidad. Pero, sobre todo, es necesario que se cuente con planes de acción, cuyos resultados puedan medirse y evaluarse.
- En todas las ocasiones arriba mencionadas, ha sido evidente la astucia política de las mujeres que lideraron las iniciativas y la importancia de las argumentaciones frente al congreso y los partidos políticos. Es decir, las habilidades y destrezas político-partidarias han sido fundamentales para la incidencia en el caso costarricense, algo que no había sido hasta entonces una herramienta utilizada o experimentada por grupos de mujeres organizados. Es fundamental fortalecer a las mujeres en este sentido.
 - Tanto la experiencia costarricense como la de otros países indica que se debe identificar, construir y promover no sólo un tipo de mecanismo de acción positiva, como es la cuota, ni centrarse fundamentalmente en ésta. Se debe promover un conjunto de medidas, tanto jurídicas como estatutarias, para los partidos políticos y otras formas de organización (cooperativas, sindicatos, etc.) y órganos públicos colegiados (comités, comisiones, juntas directivas, etc.). Asimismo, estas medidas deben estar enmarcadas en el contexto de una estrategia que combine una diversidad de acciones (incluyendo la comunicación y el cabildeo) que permitan viabilizar social y políticamente este cambio en las instituciones representativas de gobierno y a nivel de la población en general.
 - Ha quedado demostrado el uso efectivo de los canales y mecanismos de comunicación que existen en el marco de la institucionalidad democrática de Costa Rica, que permitió a diferentes interlocutores dialogar con quienes toman decisiones en materia legal y electoral. Lo que también ha sido evidente es que esta vía es utilizada sobre todo por personas directamente afectadas (políticos y políticas, principalmente) o instituciones y lideresas que han ocupado cargos de decisión. Fue entonces que surgieron iniciativas de denuncia y/o demanda por parte de ciudadanas que, en principio, no estaban directamente involucradas en competencias por algún puesto de elección popular. En otras palabras, el nivel de institucionalidad y el grado de avance del marco jurídico, son importantes para la implementación de este tipo de medidas.
 - Finalmente, es necesario reseñar aquí que —al igual que en otros países en donde la presencia femenina en órganos de decisión pública aumentó y las alianzas entre estas mujeres se crearon—, en Costa Rica, el Congreso está tomando decisiones sobre leyes y puestos en el Poder Judicial a favor de una mayor participación femenina. Tal es el caso de la aplicación de una cuota del 50% en la ley que determinó la nueva conformación de la asamblea del Banco Popular, la vigilancia para que se respete el principio de garantizar la búsqueda de la paridad entre los sexos en la conformación de asociaciones, el dictamen en ese sentido de varios proyectos de ley, así como la elección de mujeres para puestos vacantes en el ámbito judicial. Estas decisiones no están exentas de reclamos, pero están dejando huella.

Notas y Referencias

1. Para más detalles sobre este período, pueden verse: Barahona, Macarena. 1994; CMF/CIM. 1982; CMF. 1985; CMF. 1986; CMF. 1988a y b; DGMF. 1983; García, Ana Isabel. 1999; Moreno, Elsa. 1995; PRIEG/UCR. 1988; Rivera, Tirza. 1981. 1986; Romero, Carmen et. al. 1986; Sojo, Ana. 1985.
2. Plebiscito para determinar la pertenencia o adhesión de unos poblados a alguno de dos cantones colindantes, San Ramón o San Carlos, ambos de la provincia de Alajuela.
3. García, Ana Isabel. 1999, pág. 103. En cumplimiento del mandato que estableció la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer, en 1992, los dos partidos entonces mayoritarios y tradicionales (Partido Liberación Nacional, PLN socialdemócrata, y Unidad Socialcristiana, PUSC) incorporaron algunos mecanismos y estrategias para darle mayor representación a las mujeres en sus estructuras partidarias. El PLN modificó su estatuto e incorporó varios artículos para garantizar la libre participación y representación de las mujeres en el partido. El PUSC creó la Secretaría de Promoción de la Participación Política de la Mujer, cuyos objetivos principales son promover la participación femenina en los procesos internos de elección, en los órganos de dirección del partido, en las papeletas electorales y en el ejercicio del gobierno. Estas modificaciones estatutarias comenzaron a tener efecto, sobre todo, en el nivel de las elecciones locales (ver cuadro más adelante).
4. Torres, Isabel. 2001.
5. García, Ana Isabel. 1999, pág. 104.
6. Referido al porcentaje de la deuda política que los partidos políticos deben destinar para la formación y participación política de las mujeres, de acuerdo a la mencionada ley de 1990, Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer.
7. Torres, Isabel. 2001, pág. 53.
8. García, Ana Isabel. 1999, pág. 106.
9. Nótese que el Tribunal utiliza el término *posibilidad* en vez del de *probabilidad real*, que parece ser más ajustado.
10. Puede verse al respecto: Torres, Isabel. 2001.
11. La reforma del estatuto del 28 de octubre del 2000 establece que para la elección directa de candidatos y candidatas a diputados, este partido dividirá en regiones a cada provincia, siendo así que podrán competir por regiones tanto mujeres como hombres. Sin embargo, dado que este partido había ya decidido aplicar el mecanismo de reserva de escaños para mujeres (uno por provincia), establece que en estos casos, la triunfadora sería aquella que obtuviera el mayor número de votos provinciales, divididos entre tantas regiones como tuviera cada provincia. Esto, en la práctica, disminuye el total de votos obtenidos por las mujeres elegidas a nivel provincial, lo que se traduce en una desventaja al establecer el orden de las personas aspirantes, pues —tal como sucedió— quienes habían competido a nivel regional y habían ganado, tenían más posibilidad de recibir un mayor número de votos que la mujer provincial dividida entre regiones. (El grupo de mujeres que estaba abogando por una situación más justa, propuso, alternativamente, que se mantuviera la redacción hasta ese momento vigente o bien que —así como a nivel regional el cálculo se hacía con respecto a su propia circunscripción electoral— se hiciera lo mismo para el caso de las candidatas mujeres compitiendo en el nivel provincial con respecto a la dimensión de dicha circunscripción). Por otra parte, dado que la reserva de escaños no fue suficiente para cumplir el 40% de los puestos con probabilidad real de resultar electos (ahora que ya se sabía cuál era el promedio histórico de dicho partido), la Asamblea decidió —pero ello ocurrió después de varios intentos y meses— aumentar la reserva a dos en el caso de dos provincias y reservar la mitad de los cuatro primeros puestos “nacionales” (que son potestad del candidato presidencial del partido) para mujeres. Aquí también se produjo otra discusión, pues uno de esos puestos nacionales, por estatuto, corresponde a la representante/presidenta del órgano denominado Movimiento de Mujeres Liberacionistas y ésta se contabilizó como parte de la cuota, algo que ha sido objetado.

12. En todo caso, no ha faltado creatividad para proponer formas que tiendan más a la justicia, por ejemplo, que las listas de los partidos con una trayectoria electoral de sólo una persona electa como diputado o diputada, conformen sus listas futuras aplicando la alternabilidad por sexo, o bien la alternabilidad por sexo en el encabezamiento de las papeletas por evento electoral. Algo que todavía no ha entrado a discusión en estos partidos.
13. En cuanto a los otros puestos elegidos popularmente en esta ocasión por vez primera en el país, los y las integrantes de los Consejos de Distrito, no se dispone de los resultados por sexo.

Lecturas de ampliación

Barahona, Macarena. 1994. *Las sufragistas de Costa Rica*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

Camacho, Rosalía, Silvia Lara y Ester Serrano. 1997. *Las cuotas mínimas de participación de las mujeres: un mecanismo de acción afirmativa. Aportes para la discusión*. San José: Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia (CMF).

Camacho, Rosalía. 1999. "Las cuotas de participación política de las mujeres". En *La situación de las mujeres en Centroamérica. Una evaluación en el umbral del siglo XXI*. Diálogo Interamericano, Programa de Centroamérica – Conferencia de las Américas sobre el Liderazgo de la Mujer (WLCA). San José.

CMF/CIM. 1982. Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia (CMF) / Comisión Interamericana de Mujeres (CIM). *Algunos aspectos relativos al voto femenino en Costa Rica*. Dirección de Publicaciones del Ministerio de Cultura, Juventud y Deporte. San José.

CMF. 1985. *La mujer en la política*. Documento. San José.

CMF. 1986. *Legislación y participación política*. Documento. San José.

CMF. 1988 a. *La mujer en la política de Costa Rica*. Folleto. San José.

CMF. 1988 b. *Situación de la mujer costarricense*. Documento. San José.

DGMF. 1983. Dirección General de Mujer y Familia. Ministerio de Cultura, Juventud y Deporte. *Participación de la mujer en la política nacional y local*. Documento. Área de Divulgación e Investigación. San José.

García, Ana Isabel. 1991. *Costa Rica: Participación femenina en procesos de toma de decisión sobre paz y seguridad*. Documento de Trabajo No. 8/91. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). San José.

- García, Ana Isabel. 1993. *Mujeres Latinoamericanas en Cifras. Costa Rica*. FLACSO. Santiago.
- García, Ana Isabel. 1997. "Mujer, poder y políticas públicas en el inicio de la era post-Beijing". En María Aubet et al. *Las mujeres y el poder*. San José: Editorial Mujeres.
- García, Ana Isabel. 1999. "Mujeres, participación política y ciudadanía. Un ejemplo de la aplicabilidad del sistema de cuotas". En *La situación de las mujeres en Centroamérica. Una evaluación en el umbral del siglo XXI*. Diálogo Interamericano, Programa de Centroamérica – Conferencia de las Américas sobre el Liderazgo de la Mujer (WLCA). San José.
- García, Ana Isabel. 1999. "Mujeres, participación política y ciudadanía. Un ejemplo de la aplicabilidad del sistema de cuotas". En: *La situación de las mujeres en Centroamérica. Una evaluación en el umbral del siglo XXI*. Diálogo Interamericano, Programa de Centroamérica – Conferencia de las Américas sobre el Liderazgo de la Mujer (WLCA). San José.
- García, Ana Isabel y Enrique Gomáriz. 2000. "Género y ciudadanía en América Latina: otra mirada al horizonte". En Gomáriz, Enrique y Angela Meentzen (compiladores). *Democracia de Género. Una propuesta para mujeres y hombres del siglo XXI*. Fundación Género y Sociedad y Fundación Heinrich Boell, San José.
- Moreno, Elsa. 1995. *Mujeres y política en Costa Rica*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). San José.
- PRIEG/UCR. 1988. *Situación de la mujer en Costa Rica. Un perfil de su discriminación*. Documento. San José.
- Rivera, Tirza E. 1981. *Evolución de los derechos políticos de la mujer en Costa Rica*. Dirección de Publicaciones del Ministerio de Cultura, Juventud y Deporte. San José.
- Rivera, Tirza E. 1986. *Estatus político de la mujer a través de la historia costarricense*. Documento. San José.
- Romero, Carmen et. al. 1986. *La mujer en Costa Rica y su participación en el desarrollo del país*. Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica (UCR). San José.
- Sojo, Ana 1985. *Mujer y política. Ensayo sobre feminismo y el sujeto popular*. DEI. San José.
- Torres, Isabel 2001. *La aplicación de la cuota mínima de participación de las mujeres. ¿Ficción o realidad? Un diagnóstico para Costa Rica*. Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. San José.

La implementación de las cuotas en México

POR JACQUELINE PESCHARD

Después de las elecciones del año 2000 en México, con la llegada de la alternancia, el tema de la representación política de las mujeres ganó importancia como parte de las demandas dirigidas a la consolidación democrática. Los movimientos de mujeres que pugnaban por mayores espacios de decisión se articularon con los grupos parlamentarios con el objeto de reformar el código electoral e incorporar especificaciones a la disposición sobre cuotas existente desde 1996.

Para abril del 2002, la fracción parlamentaria del PRD (Partido de la Revolución Democrática) lanzó la iniciativa de reforma, la cual logró el respaldo de las demás bancadas, demostrando el consenso que existía alrededor del tema de equidad de género. De hecho, fue la única iniciativa de las veinte que se presentaron en materia electoral, que se aprobó para la elección intermedia del 2003.

La reforma de las cuotas contempló tres grandes planteamientos: el 30% de candidaturas de diferente género se ubicaría obligatoriamente en el plano de los candidatos propietarios y en ambas fórmulas de mayoría relativa y de representación proporcional; en las listas de representación proporcional, se alternarían candidatas mujeres en cada uno de los primeros tres segmentos de tres, para asegurar mejores oportunidades de alcanzar una curul; el partido político que no cumpliera con la cuota sería sancionado con la cancelación de las candidaturas respectivas, es

decir, de tantas como fuera necesario para alcanzar la proporción por género.

Una sola salvedad reconocía la norma: que en la selección de candidatos de mayoría, los partidos políticos que optaran por un método de elección directa, es decir, de consulta abierta a sus militantes o a la población en general —una suerte de elección primaria— estarían eximidos del cumplimiento de la cuota.

La autoridad electoral se enfrentó a la necesidad de reglamentar la cancelación de las respectivas fórmulas de candidatos, es decir, las que superaran el máximo de 70% para un solo género. Dos disposiciones fueron introducidas: que para determinar qué candidaturas habría que cancelar en el conjunto de mayoría relativa, se tomaría el universo de candidaturas masculinas y por sorteo se seleccionarían aquellas que fueran necesarias para satisfacer la proporción de 30% de mujeres; que en el caso de las listas de representación proporcional, las cancelaciones se harían a partir de los últimos nombres y hacia los primeros, dentro de cada una de las cinco circunscripciones electorales en que está dividido el país. Esta decisión implicaba que el cumplimiento de la ley tendría que hacerse en cada una de las fórmulas y no en el conjunto de las candidaturas y además, en el caso de las listas de representación proporcional, se exigía el porcentaje de género para cada circunscripción en particular, es decir, en cada grupo de cuarenta candi-

daturas, y no para el conjunto de las listas, que ascendía a doscientas candidaturas.

La aplicación de la ley de cuotas reveló que siete de los once partidos políticos existentes, y dentro de ellos los tres principales, recurrieron a alguna modalidad de selección directa de sus candidatos de mayoría para verse dispensados de la cuota de género en dicho ámbito. No obstante, la proporción de candidatas mujeres propietarias alcanzó el 29.6% en promedio, aunque con diferencias importantes en cada partido político, ya que mientras el Partido Revolucionario Institucional (PRI) solamente registró un 11% de candidatas de mayoría, un partido de reciente registro, pero originado en los movimientos femeninos, el partido México Posible, registró un 51% de candidatas.

El recuento final de candidaturas mostró que todos los partidos superaron con creces el umbral del 30% de candidatas propietarias, lo cual dio cuenta de la aceptación que la medida tenía entre las filas partidarias. La composición de la nueva legislatura alcanzó una cifra de 115 diputadas, equivalente al 23% de la Cámara de Diputados, es decir, 7 puntos porcentuales por encima del promedio de la legislatura anterior (16%). Además, por primera vez se superó el umbral del 20% de legisladoras femeninas. Sin embargo, aunque la reforma popularmente llamada de las “dobles cuotas” fue eficaz para elevar la presencia parlamentaria de las mujeres, no fue suficiente por sí misma para lograr la meta deseada.

Son varias las razones que explican este fenómeno. Ciertamente, la falta de una composición equilibrada por género dentro de las estructuras partidarias es un primer obstáculo para que de manera regular y natural se puedan proponer candidaturas femeninas. Derivado de ello, la postulación de candidatas no se concentró en los distritos en los que cada partido político posee mayores posibilidades de triunfo, porque éstos están reservados a sus mejores cuadros dirigentes, que sólo marginalmente son mujeres. Desde luego que detrás de todo esto están convicciones culturalmente arraigadas sobre la inconveniencia de postular mujeres que tienen diversos roles que desempeñar y que no tienen el entrenamiento y las destrezas suficientes para asumir las responsabilidades políticas.

Sólo un estudio detallado y minucioso que diera seguimiento a cada partido político en el proceso de

postulación de las candidaturas de mujeres permitiría identificar puntualmente el rezago que persiste en la representación equilibrada de géneros.

Participación política de las mujeres en Bolivia:

Avances y obstáculos

POR JIMENA COSTA BENAVIDES

Características generales del proceso democrático boliviano

La democracia representativa en Bolivia se enfrenta a una cultura política¹ poco participativa que mantiene una visión de Estado benefactor y que asocia a la democracia con la resolución de problemas sociales y económicos más que con la ampliación de la participación ciudadana y la creación de límites a la arbitrariedad de los gobernantes. Es una democracia representativa en sentido formal y no sustantivo, que funciona como democracia pactada, ya que por la dispersión del voto no se presentan mayorías absolutas para la elección del gobierno.

El principal problema del proceso boliviano es que no ha sido acompañado con políticas de transformación ideológica que promuevan una cultura democrática y participativa para lograr el ejercicio de la ciudadanía plena. A pesar de que la “institucionalización de normas y valores” con cambio ideológico implica un proceso lento que impide modificaciones sustantivas en las prácticas de la comunidad política, la institucionalización y la transformación de las “reglas de juego” han sido aceleradas. Aparte de los avances y la propia consolidación democrática, en ello tiene mucho que ver la capacidad de concertación de los partidos políticos para reformar el régimen, aun cuando éstos han reproducido una serie de prácticas “tradicionales” y dañinas que profundizan gradualmente la crisis política: la corrup-

ción, el clientelismo, el padrinazgo, el patrimonialismo, el caudillismo y la exclusión o discriminación de algunos sectores en el proceso de deliberación pública. Es el caso de las mujeres, las cuales representan el 50.16% del total de la población nacional, como lo muestra el cuadro 1²:

A pesar de todas las limitaciones, la democracia pactada ha posibilitado no sólo la estabilidad del régimen, sino también la implementación de diversas y trascendentales reformas políticas que han permitido crear instituciones promotoras de una mayor representación y participación ciudadana en la estructuración del poder. La modernización del Estado, con la reforma constitucional de 1995, incluye una nueva forma de elección y composición de la Cámara de Diputados con 68 diputados uninominales elegidos por voto directo con simple mayoría; la ampliación de la ciudadanía política a los bolivianos varones y mujeres mayores de dieciocho años y la introducción de las cuotas que obligan a los partidos políticos a incorporar en sus listas electorales un mínimo de 30% de mujeres.

La participación política de las mujeres

La participación política de las mujeres en Bolivia se inicia entre los años 1947 y 1949 cuando algunas mujeres de la oligarquía en el poder acceden al derecho al sufragio para los comicios municipales. Más

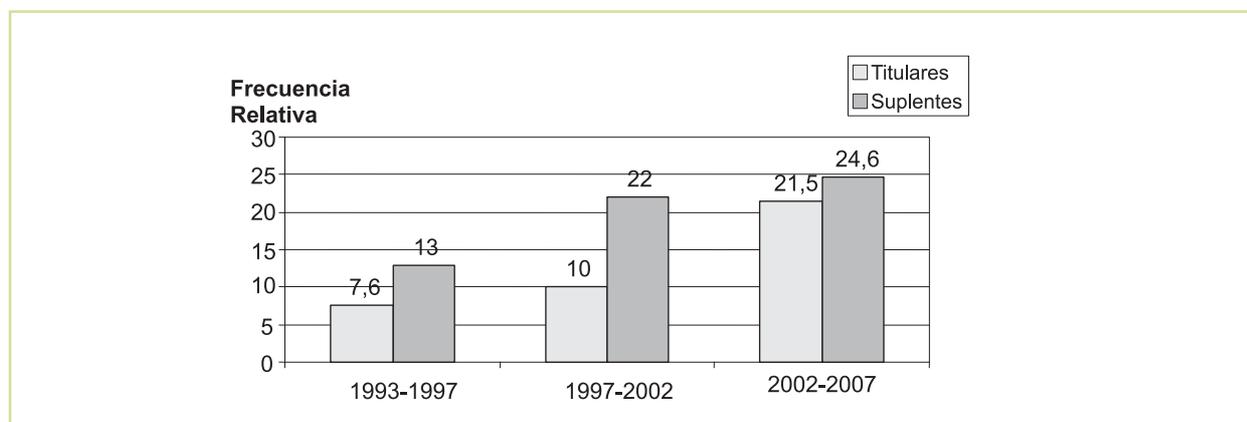
Cuadro 1: Población de acuerdo al censo, desagregada por área geográfica y sexo: 1950-2001

| DESCRIPCIÓN | 1950 | 1976 | 1992 | 2001 |
|--------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| BOLIVIA | 2.704.165 | 4.613.486 | 6.420.792 | 8.274.325 |
| Hombres | 1.326.099 | 2.276.029 | 3.171.265 | 4.123.850 |
| Mujeres | 1.378.066 | 2.337.457 | 3.249.527 | 4.150.475 |
| Área urbana | 708.568 | 1.925.840 | 3.694.846 | 5.165.882 |
| Hombres | | 934.998 | 1.793.445 | 2.517.434 |
| Mujeres | | 990.842 | 1.901.401 | 2.648.448 |
| Área rural | 1.995.597 | 2.687.646 | 2.725.946 | 3.108.443 |
| Hombres | | 1.341.031 | 1.377.820 | 1.606.416 |
| Mujeres | | 1.346.615 | 1.348.126 | 1.502.027 |

adelante, con la Revolución Nacional de 1952 y el voto universal en 1956, las mujeres bolivianas se inician en el ejercicio de la ciudadanía política, pero es recién a partir de 1997, con la introducción de las cuotas en el ordenamiento jurídico —gracias a la lucha de la Coordinadora de la Mujer, la Plataforma de la Mujer, la Unión de Mujeres Parlamentarias de Bolivia, la Subsecretaría de Asuntos de Género y las mujeres de partidos políticos articuladas en el Foro Político de Mujeres—, que se incluye en el Código Electoral la denominada ley de cuotas, la cual obliga a los partidos a incorporar en sus listas electorales nacionales un 30% de mujeres como mínimo, distribuidas de tal manera que de cada tres candidaturas, al menos una sea mujer.

Si bien los resultados no se traducen automáticamente en escaños parlamentarios —ya que en una lista de candidatos a senadores compuesta por dos titulares y dos suplentes es claramente imposible aplicar la cuota— el impacto de dicha ley en las elecciones nacionales de 1997 muestra resultados alentadores, a pesar de que se tradujo en desórdenes y resistencias en los partidos políticos que acataron la medida más por obligación que por convicción. Las suplencias fueron la forma más fácil de cumplir con la ley y no afectar demasiado los intereses de los cuadros varones. El análisis comparativo de los resultados de las elecciones nacionales de 1993 —antes de las cuotas— y las de 1997 y 2002 —con la introducción de las mismas— muestran cambios significativos:

Gráfico 1: Mujeres electas: 1993, 1997 y 2003



El número de las representantes titulares se ha incrementado en más del 100%, mientras que el de las suplentes sube más de 2%. El proceso tiene apenas tres casos como muestra —Nacionales 1997 y 2002 y Municipales 1999— y en sólo cinco años ya estamos cerca del umbral mínimo, de tal modo que —siguiendo la tendencia y en un tiempo similar— se puede prever que se superará el 30%. Respecto a las

candidaturas, también se presentan cambios significativos (ver Gráfico 3).

De otro lado, por las características del sistema mixto boliviano, la mayor presencia de mujeres se concentra en la Cámara de Diputados, en las representaciones uninominales, como se puede ver en las siguientes gráficas³:

Gráfico 2: Candidatas al Senado: 1993-2003

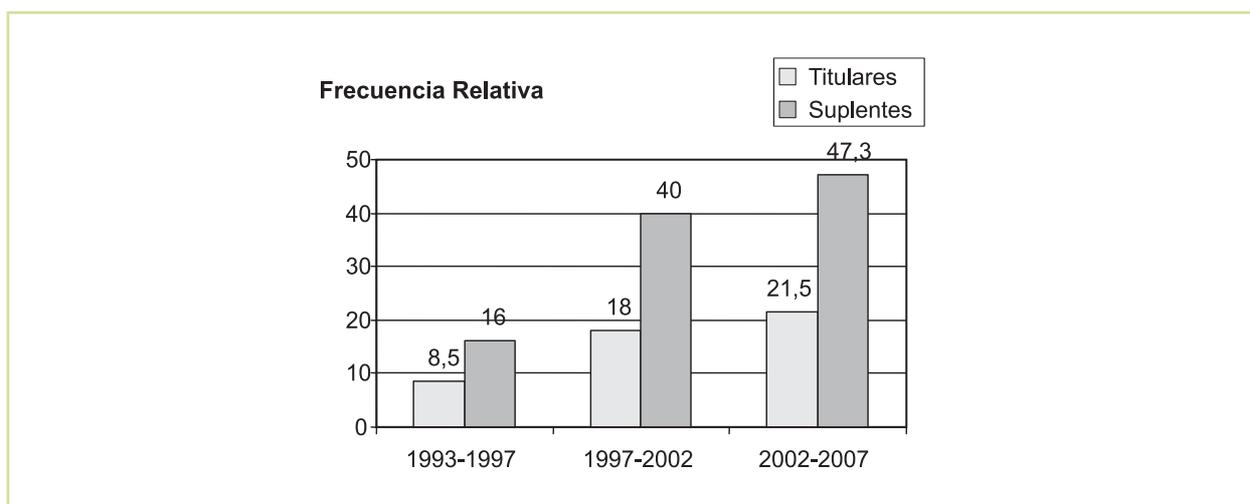


Gráfico 3: Candidatas plurinominales

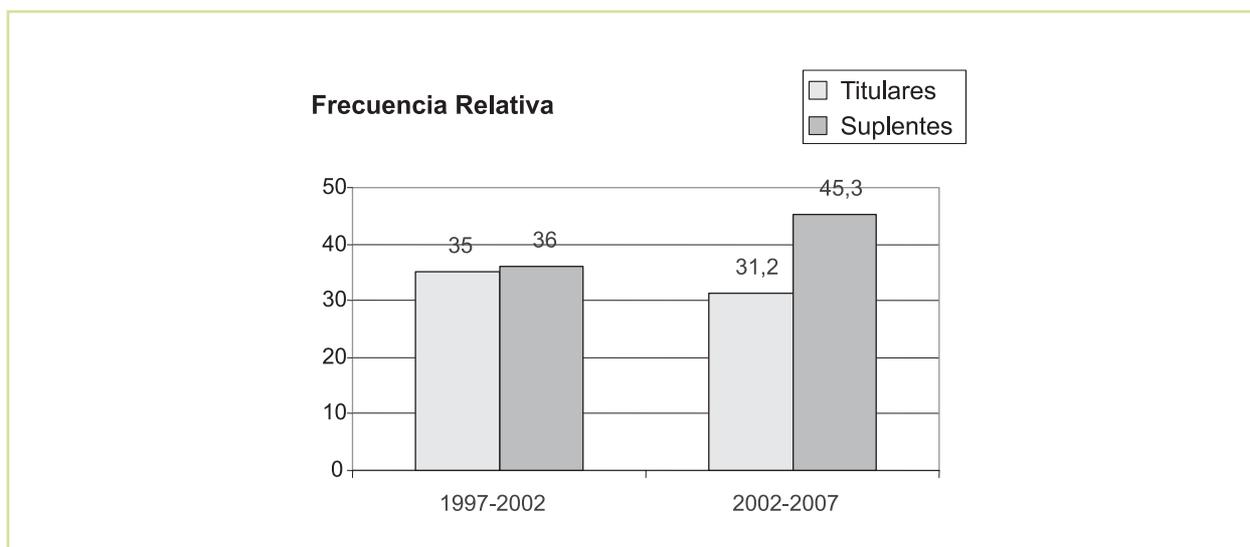


Gráfico 4: Senadores y senadoras: 1997-2003

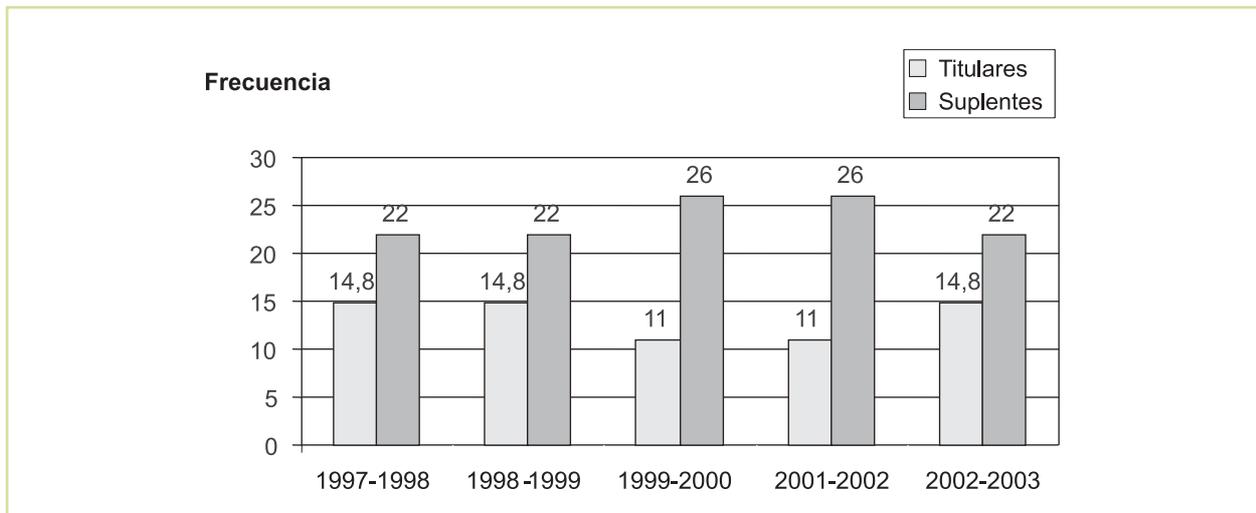


Gráfico 5: Diputadas titulares: 1993-2003

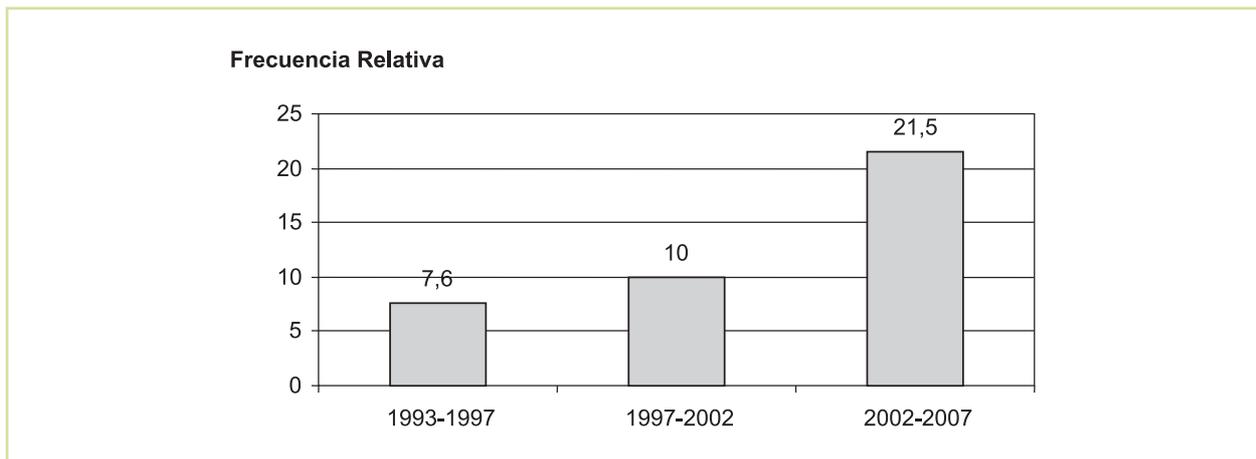
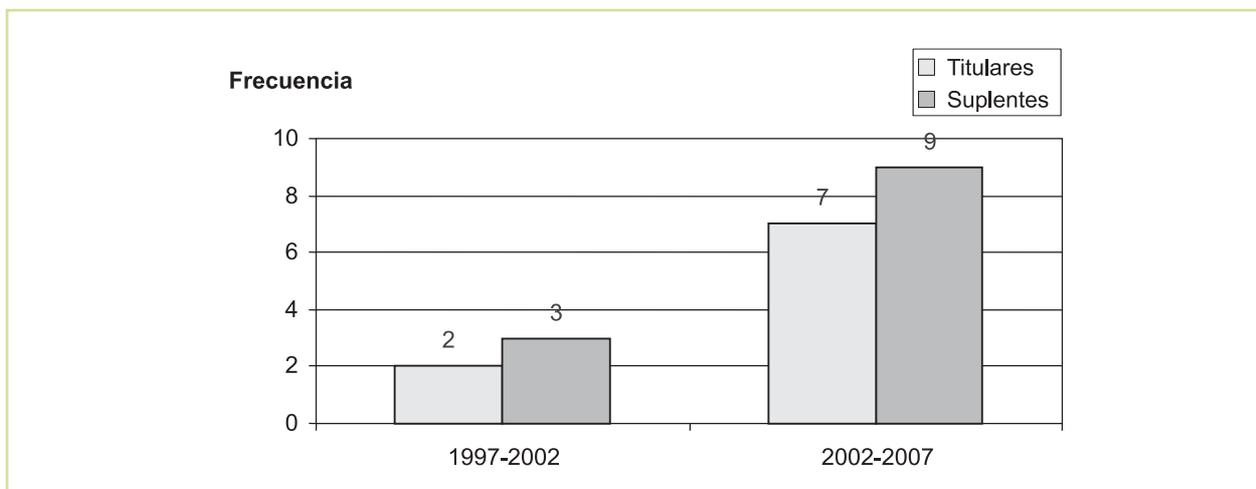


Gráfico 6: Diputadas uninominales



Pero, más allá de los avances sustantivos, debemos preguntarnos no sólo cuántas mujeres llegan al Congreso sino cuál es su situación una vez que llegan. La investigación de Lourdes Zavala,⁴ sobre la participación política de la mujer en el Parlamento después de la aplicación de la ley de cuotas, muestra que las principales desventajas para las mujeres se encuentran en las diputaciones uninominales. La principal causa del impacto negativo del principio de mayoría se encuentra en las características sociales y culturales de la comunidad política boliviana:

“El sistema electoral doble o mixto (proporcional y simple mayoría) opera, desde el lado de las cuotas, de modo perverso. Por un lado, lo hace reduciendo las franjas de seguridad de los partidos a los primeros y segundos puestos y, por otro, enfrentando a uninominales y plurinominales, en desmedro de estos últimos. En este escenario tan complejo, las posibilidades que brinda el dispositivo de la cuota se recortan, si consideramos que las mujeres están ubicadas de manera casi matemática en los terceros lugares de las balotas electorales y, casi invariablemente, en suplencias”.⁵

De acuerdo con el mencionado informe, otra de las dificultades que enfrentan las mujeres es el costo económico de las campañas políticas y la resistencia familiar hacia sus candidaturas. A pesar de ello, sin esta medida de acción positiva difícilmente se hubiera podido incrementar el número de parlamentarias.

Por otra parte, en 1999 se produjo un avance aún más importante en los efectos de la ley de cuotas sobre la composición de los gobiernos municipales, cuando —con base en el nuevo Código Electoral— se introdujo en las listas el principio de la cuota del 30% más la alternabilidad para la elección de concejales: “al primer concejal hombre-mujer, le corresponde una suplencia mujer-hombre. La segunda y tercera concejalías titulares serán asignadas de forma alternada, es decir H-M, M-H”⁶. Los resultados muestran un total de 46.57% de candidaturas suplentes, 29.44% de candidaturas titulares, 21 alcaldesas electas (en 1995 fueron apenas 12) y 32% de concejalas electas (en 1995 fueron apenas 8.3%); es decir, en la primera aplicación de la norma en el nivel municipal se superó la cuota mínima.

Vale la pena mencionar los otros problemas que derivaron, en el ámbito municipal, de este significa-

tivo logro, tales como acoso post electoral, violencia física y psicológica⁷ para provocar la renuncia de las concejalas electas, generalmente por razones culturales no partidarias.

Los siguientes cuadros muestran los mencionados resultados.

Recordemos que la experiencia de 1997 a 2002 es el inicio de un proceso que no puede mostrar resultados trascendentes en apenas cinco años de aplicación, por lo que, a pesar de las limitaciones detectadas, se puede concluir que la ley de cuotas muestra resultados positivos al aumentar las posibilidades de elección de las mujeres para las cámaras legislativas y los concejos municipales. En las elecciones de 1993 las postulaciones alcanzaron apenas un 10% frente a un 24% en las elecciones de 1997, hasta alcanzar casi el 50% en el 2002 después de la aplicación de la cuota. Además, las cuotas funcionan como un mecanismo de prevención para evitar que el número de parlamentarias se reduzca.

Ahora bien, otro factor fundamental de análisis es el de los resultados del desempeño parlamentario de las mujeres electas. Se percibe una invisibilidad del trabajo parlamentario y un alto déficit de participación en las instancias de decisión y puestos de dirección del Poder Legislativo, por lo que las posiciones de mayor jerarquía en el Parlamento permanecen en manos de parlamentarios varones. El trabajo de Zavala muestra que las parlamentarias encuentran dificultades para desenvolverse en las Cámaras, ya que carecen de destrezas, no cuentan con asesoría suficiente y denotan falta de conocimiento e información sobre el manejo de los instrumentos legislativos, normas y procedimientos congresales, lo cual también es muy usual en los varones. No obstante, su productividad legislativa es significativa considerando su presencia numérica. Cabe resaltar que en el caso boliviano las mujeres parlamentarias no asumen como principal objetivo colectivo la introducción de temas de género en la agenda congresal, lo cual si bien representa un salto cualitativo respecto a la lucha democrática, también desaprovecha una oportunidad histórica para lograr la introducción de medidas de discriminación positiva en otras instancias. Los siguientes cuadros⁸ muestran un resumen de los proyectos de ley presentados en ambas cámaras por las mujeres en la anterior legislatura.

Cuadro 2: Proyectos de ley presentados por mujeres parlamentarias en la Cámara de Diputados: 1997-2002

| Gestión 1997-2002 | Reformas Legislativas Nacionales | | Temas Regionales | | Temas Sociales | | Temas Específicos de Género | | Total Proyectos de Ley |
|------------------------------|---|-----|-----------------------------|-----|---------------------------|-----|--|-----|---------------------------------------|
| 1997-1998 | 2 | | 4 | | 2 | | 4 | | 12 |
| 1998-1999 | 3 | | 8 | | 1 | | 1 | | 11 |
| 1999-2000 | 3 | | 7 | | 1 | | 2 | | 13 |
| 2000-2001 | 5 | | 11 | | 4 | | 1 | | 21 |
| 2001-2002 | 6 | | 4 | | 2 | | - | | 12 |
| Total Proyectos de Ley | 19 | 26% | 34 | 48% | 10 | 14% | 8 | 11% | 71 |

Fuente: Zavala, en base a datos de la Cámara de Diputados.

Cuadro 3: Proyectos de ley presentados por mujeres parlamentarias en la Cámara de Senadores: 1997 – 2001.

| Gestión 1997-2002 | Reformas Legislativas Nacionales | | Temas Regionales | | Temas Sociales | | Temas Específicos de Género | | Total Proyectos de Ley |
|------------------------------|---|-----|-----------------------------|-----|---------------------------|-----|--|--|---------------------------------------|
| 1997-1998 | 1 | | 2 | | - | | - | | 3 |
| 1998-1999 | 2 | | 2 | | - | | - | | 4 |
| 1999-2000 | 1 | | 1 | | - | | - | | 2 |
| 2000-2001 | 3 | | 2 | | 2 | | - | | 7 |
| Total Proyectos de Ley | 7 | 44% | 7 | 44% | 2 | 12% | - | | 16 |

Fuente: Zavala, sobre la base de datos proporcionados por el Senado de la República.

Cabe resaltar otros problemas que presenta esta investigación, tales como la ausencia de compromiso y de coordinación entre las parlamentarias para asumir las demandas e intereses específicos de las mujeres, las relaciones conflictivas entre ellas y una falta de visión estratégica para establecer alianzas, pactos y acuerdos que les permitan constituirse en sujeto colectivo con capacidad de presión.

Participación de las mujeres y sistema de partidos políticos

Los partidos políticos tienen el monopolio de la representación en la democracia boliviana y los ciudadanos sólo tienen derecho a ocupar cargos públicos y presentarse a las elecciones a través de los mis-

mos. Este factor constituye un impedimento para la participación política de las mujeres, quienes encuentran una serie de limitaciones y obstáculos¹⁰. Las características internas de los partidos —con leves variaciones— se pueden resumir en cinco aspectos:

- 1) personalismo o alta concentración de la organización alrededor del líder del partido;
- 2) fraccionamiento interno;
- 3) débiles procesos de institucionalización;
- 4) ausencia de factores ideológicos de cohesión interna;
- 5) persistencia de comportamientos autoritarios y “tradicionales” como padrinazgo, corrupción y clientelismo.

Todos estos factores han profundizado la crisis de legitimidad y representatividad del sistema político y de sus actores.

El análisis de los mecanismos existentes en los estatutos de los partidos políticos para la promoción de la participación política de las mujeres, muestra que existe básicamente dos instrumentos: las cuotas establecidas por ley y las Secretarías de la Mujer, las cuales no discuten asuntos esenciales para el partido y no cuentan con apoyo de las cúpulas partidarias. De acuerdo con el estudio de Monasterios y Tapia, estas secretarías pueden ser una forma de diferenciación positiva pero también una forma orgánica de marginación, dependiendo del partido político: tomando los catorce partidos políticos con mayor presencia en el sistema, el análisis muestra que solamente en dos de ellos (Movimiento Nacionalista Revolucionario y Movimiento Sin Miedo) existen cuotas al interior del partido o para el nombramiento de cargos públicos¹.

Queda claro que el sistema de partidos es un reflejo de la sociedad de la que proviene, ya que los políticos reproducen en el sistema comportamientos y conductas de la sociedad. Un problema de fondo de la democracia boliviana es que el proceso de trans-

formación ideológica no marcha acorde con los acelerados cambios institucionales, por lo que las mismas reglas de juego se cumplen parcialmente y a veces, simplemente, se incumplen. Se ha producido una tensión entre un proceso ideológico de democratización en algunos sectores y una defensa de cuestionables prácticas tradicionales en otros, generándose normas y conductas poco democráticas y poco transparentes no sólo en el sistema político sino también en la sociedad. La principal causa de los obstáculos a la participación de la mujer no son los partidos sino la falta de transformación de la cultura política. Los partidos asimilan las cuotas como una imposición y no con convicción democrática, asumiendo que su establecimiento produce distorsiones en el mercado político y empobrece la representación al reducir la participación de “los mejores y más capaces hombres”. Sin embargo, aquellos partidos que ya han atravesado algún grado de democratización interna muestran una importante participación femenina respecto de aquellos partidos que no se han democratizado. El cuadro 4 muestra también el caso del MNR, el único partido en la campaña del 2002 que cuenta con cuotas en el partido.

Cuadro 4: Cuotas en los partidos políticos y las entidades públicas

| | Declaración contra discriminación | Secretaría de la mujer | Cuotas cargos públicos | Cuotas interior del partido |
|-------|--|-----------------------------------|-----------------------------------|--|
| AND | | Sí | | |
| NFR | Sí | Sí | | |
| FRI | | | | |
| KND | | | | |
| MBL | Sí | Sí | | |
| MIP | | S | | |
| MIR | | Sí | | |
| MNR | Sí | Sí | | 30% |
| MRTKL | | Sí | | |
| MSM | Sí | Sí | 50% | 50% |
| NFR | Sí | | | |
| PCB | | | | |
| PS 1 | Sí | | | |
| UCS | Sí | Sí | | |
| VR 9 | | | | |

La cultura política como obstáculo a la participación

Las circunstancias históricas de construcción de la democracia liberal en Bolivia dejan muy poco espacio a la pluralidad. Los fundamentos del individualismo liberal han negado otras identidades y las prácticas tradicionales de algunos actores sociales y culturales. De otro lado, las culturas indígenas tampoco se asientan en criterios de equidad e igualdad de género. Un ejemplo de ello es la democracia aymara—uno de los pueblos indígenas más importantes del país— en que la participación en debate público se encuentra restringida a los varones: la Asamblea Comunal (*parlakipawi*), máxima instancia de autoridad y eje de la vida comunitaria, impide la participación de las mujeres. Ser elegido como autoridad principal (*jilakata* o *kuraka*) es un privilegio de los varones, casados, dueños de tierra y cabezas de familia. Similares son los criterios de selección de dirigentes sindicales campesinos: ser varón y cabeza de familia, estar casado, tener tierras y haber cumplido con el servicio militar. En ambos casos existen criterios de exclusión a la participación de mujeres, jóvenes, solteros y no propietarios.

Cuando se trata de encontrar alguna característica común a todas las prácticas y sectores, desde los actores del sistema político hasta los miembros de la sociedad civil, las prácticas se replican respecto a las restricciones a la participación de las mujeres en los procesos de deliberación pública, bajo el criterio de que los hombres son más aptos y más efectivos en la política. Además, las mujeres ocupan un lugar central en el área rural respecto al grupo ocupacional por género².

Las prácticas políticas de la cultura occidental mestiza y las de las culturas indígenas ubican a la mujer como ciudadana de segunda clase. Más allá de los rasgos propios de cada modelo, podemos resaltar que, en la mezcla, la cultura política boliviana produce discriminación hacia la participación de mujeres en la política y, cuando éstas son aceptadas, son consideradas como instrumentos para realizar los intereses del partido o de algunos dirigentes en particular. El problema es que muchas mujeres se prestan a ese rol, tal como lo demuestra la investigación de Monasterios y Tapia en la ciudad de El Alto:

“Cuando se trata de aplicar el 30% se recurre a las hermanas, primas, cuñadas o simplemente a

aquellas mujeres serviles del partido que no objetarán las decisiones de los hombres influyentes del gobierno municipal. No importa que no tengan preparación alguna, lo que importa es asegurar su lealtad y en cierto modo su falta de comprensión de los asuntos políticos a fin de perpetuar la no interferencia de las mujeres en los asuntos de hombres”¹³.

Se puede concluir que en la formación del sentido de democracia en la cultura política boliviana existen factores positivos como el pluralismo, el derecho al disenso, la libertad de opinión, expresión, preferencias y asociación, la búsqueda de consensos y mecanismos de accountability; pero también existen factores negativos como la desigual distribución de oportunidades para formular preferencias, criterios meritocráticos discriminatorios, corrupción, intolerancia, imposición de la mayoría sobre la minoría y discriminación en particular contra las mujeres.

Un problema complementario es la profunda fragmentación de los movimientos sociales y de los grupos de presión dentro de la sociedad civil. No existe un sector que concierte los intereses y demandas de otros sectores en un discurso articulado y coherente; es decir, que ningún sector tiene capacidad hegemónica, por lo que los movimientos indígenas, étnicos, ecológicos, de mujeres, de homosexuales, de derechos humanos, urbanos, campesinos, obreros, barriales, entre otros, no tienen metas ni ideologías comunes. Por lo tanto, las sociedades plurales aún no pueden superar la exclusión.

La sola vigencia de la ley de cuotas es insuficiente para lograr avances sustantivos en la participación política de las mujeres. Es necesario avanzar en un proceso de transformación ideológica en el sistema político, en el sistema de partidos y particularmente en la sociedad civil, para que las propias mujeres cambien su comportamiento y sus expectativas. A pesar de todo lo mencionado, las cuotas en Bolivia atraviesan un proceso acelerado hacia el éxito y las mujeres han mejorado significativamente su posicionamiento en el proceso de deliberación pública, llegando incluso al 32% de participación en el nivel municipal en apenas cinco años de implementación.

Notas y Referencias

1. El concepto de cultura política es entendido como el conjunto de orientaciones psicológicas —emocivas, cognoscitivas y evaluativas—, referidas hacia objetos políticos como roles o estructuras específicas, hacia los titulares de dichos roles y hacia los principios de gobierno, decisiones o imposiciones de decisiones públicas. Almond, Gabriel y Sydney Verba. 1992. *La Cultura Política. Diez textos básicos de Ciencia Política*. Barcelona: Editorial Ariel.
2. Censo Nacional de Población y Vivienda 2002. Instituto Nacional de Estadística.
3. Las gráficas son de elaboración propia en base a los datos oficiales de la Corte Nacional Electoral.
4. Zavala, Ma. Lourdes, Raquel Romero y Carmen Sanabria. 2002. *La participación política de las mujeres en el Parlamento*. La Paz: Programa de Apoyo a la Representatividad Congresal (PARC - USAID- RF/SUNY/ Bolivia).
5. Ibid, pág. 9.
6. Código Electoral, Título VI, Capítulo Segundo, Artículo 112, 2., incisos a y b.
7. Existen muchos casos documentados de concejales municipales o integrantes del Comité de Vigilancia ante el gobierno local con apoyo de partidos políticos a quienes los comuneros golpearon en la plaza del pueblo y hasta les cortaron las trenzas con hachas o cuchillos para que desistan de sus cargos de representación.
8. Elaboración propia en base a datos oficiales de la Corte Nacional Electoral.
9. Informe de Ma. Lourdes Zavala et. al. en base a datos de la Cámara de Diputados y el Honorable Senado del Congreso Nacional.
10. Monasterios, Karin y Luis Tapia. 2001. *Partidos y Participación Política de las Mujeres en El Alto*. La Paz: Centro de Promoción de la Mujer Gregoria Apaza.
11. Ibid, págs. 52 y 53.
12. Instituto Nacional de Estadística. 2002. Censo Nacional de Población y Vivienda.
13. Monasterios, Karin y Luis Tapia. Ibid, pág. 84.

Lecturas de ampliación

Almond, Gabriel y Sydney Verba. 1992. "La Cultura Política". en: *Diez textos básicos de Ciencia Política*. Barcelona: Ariel.

Monasterios, Karin y Luis Tapia. 2001. *Partidos y Participación Política de las Mujeres en El Alto*. La Paz: Centro de Promoción de la Mujer Gregoria Apaza.

Zavala, Ma. Lourdes, Raquel Romero y Carmen Sanabria. 2002. *La participación política de las mujeres en el Parlamento*. La Paz: Programa de Apoyo a la Representatividad Congresal (PARC - USAID- RF/SUNY/Bolivia), La Paz.

4. Democracia y sistemas electorales

4.1. Resumen de las presentaciones

El propósito de la cuarta sesión fue analizar hasta qué punto los partidos políticos y los sistemas electorales influyen en la representación femenina en los países latinoamericanos. Se pretendía aclarar algunas de las interrogantes en torno a los diferentes sistemas de listas de partidos (abiertas y cerradas), así como comparar la aplicación de cuotas a nivel de los partidos políticos con su aplicación en el ámbito legislativo. De manera similar, se analizó el tema del papel de la mujer en la vida pública como representante de los intereses generales de su congéneres, así como el tema de si las cuotas, en efecto, conducen a un empoderamiento de las mujeres.

Para Ana María Yáñez, las cuotas electorales de género han sido vistas como un componente de la democracia, el desarrollo y el respeto por los derechos humanos. Desde su punto de vista, prevalece una injusticia en la sociedad si mujeres y hombres no tienen las mismas oportunidades ni se encuentran equitativamente representados en las instituciones formales de poder. Yáñez recordó que en 1979 la CEDAW abordó por primera vez la necesidad de que los Estados aceleraran los procesos de participación de las mujeres en la política por medio de las cuotas. El derecho de las mujeres a una participación efectiva fue reiterado en la Conferencia de la Mujer en Beijing, celebrada en 1995, la cual dio un impulso significativo a la adopción de las cuotas en varios países latinoamericanos a finales de la década de los 90. Yáñez plantea también el dilema dentro de la teoría y práctica feminista referente a la naturaleza de la representación: cuando una mujer resulta elegida, ¿a quién representa? ¿Toma en cuenta la gran diversidad que existe dentro del grupo de mujeres? ¿Contribuye al desarrollo el contar con un mayor número de mujeres en el poder? Pese a estas interrogantes fundamentales, Yáñez expuso ejemplos sobre la importancia de las representantes mujeres en el Parlamento peruano al momento de impugnar leyes nuevas o revisar las antiguas. En su opinión, las mujeres tienen formas muy distintas de “hacer política” en comparación con los hombres, y muchas de ellas han estado más

abiertas al diálogo, el debate y la negociación sobre el tema de la democracia.

En países con sistemas electorales de listas abiertas como Brasil, Ecuador, Panamá y Perú, cada partido formula una lista inicial de candidatos y la población favorece con su voto al candidato de su preferencia dentro de la lista; los candidatos con el mayor número de votos son los que resultan elegidos. En los sistemas de listas cerradas, queda en manos del partido decidir el orden de las candidaturas en la nómina y el votante escoge entre las distintas nóminas. En los sistemas de listas abiertas, una tesis común es que se reproduce la cultura política dominante, y que esto favorece a los candidatos varones y funciona típicamente en contra de las candidatas. Además, los hombres tienen más posibilidades de disponer de los recursos necesarios para realizar sus propias campañas.

No obstante lo anterior, Gregory Schmidt argumenta que el ejemplo peruano contradice la regla general y de hecho tiene implicaciones en cuanto a la percepción de los sistemas de listas abiertas versus los de listas cerradas. En su ponencia, Schmidt demuestra la importancia de realizar un análisis individualizado por país, ya que el caso peruano contradice muchos de los argumentos encontrados en la literatura actual en materia de estudios electorales. Schmidt explica que en Perú las candidatas disfrutaban de popularidad y que en los otros países latinoamericanos se las ve como más honestas y menos corruptas, entre otras características. Una de las conclusiones del académico en su segunda ponencia es que las investigaciones futuras deberían centrarse en la interacción entre las cuotas y ciertos factores institucionales relacionados, en diferentes contextos. Por ejemplo, mientras la magnitud del partido tiene relativamente poca relevancia en el sistema peruano de listas abiertas para las elecciones legislativas —las cuales se realizan mediante un sistema de representación proporcional— una combinación de cuota efectiva alta y elevada magnitud del partido muchas veces garantiza que las mujeres obtengan escaños en las elecciones municipales peruanas, en las cuales se utiliza un sistema mayoritario y de listas cerradas.

Aun cuando las leyes sobre cuotas especifiquen los puestos en las listas donde deben colocarse las muje-

res, ello no garantiza que el nivel de representación corresponda con los porcentajes establecidos en ellas. Así, no sólo es importante la ley de cuotas per se para efectos de mayores investigaciones, sino que resulta aún más decisivo analizar la forma en que tal ley se lleve a la práctica. En este punto podría requerirse desarrollar variables que permitan realizar análisis comparativos, tales como la “cuota efectiva”. Existen otras variables institucionales que pueden incidir en los resultados electorales para las candidatas, por ejemplo, la magnitud del distrito y del partido y los mandatos de colocación.

Asimismo, existe una diferencia entre el nivel nacional y el nivel local en Perú, como subrayan Schmidt y Yáñez. Los partidos nacionales con sede en Lima son más accesibles a las candidaturas de mujeres que los que postulan listas independientes construidas al nivel local, en especial aquellos fuera de la capital. Puede asumirse, por lo tanto, que esto puede variar dependiendo del tiempo y el lugar. En Nicaragua, por ejemplo, para las mujeres que participan en la política ha sido mucho más fácil ser elegidas en el nivel local que en el nacional.

4.2. Resumen del debate

Durante la discusión se destacaron los importantes hallazgos de Schmidt en el sentido de que las listas abiertas no constituyen necesariamente una desventaja para que las mujeres peruanas resulten elegidas. Esta es un área sujeta a mayores investigaciones en relación con los otros sistemas latinoamericanos de voto preferencial, en las que sería necesario analizar otros factores y el sistema político. En Brasil, el elector a menudo no tiene conocimiento de los candidatos que conforman las listas y el hecho de que estos aparezcan en orden alfabético tiene implicaciones en cuanto a la forma en que las personas emiten su voto. Sin embargo, también se destacó que por lo común los sistemas de listas abiertas requieren que los candidatos hagan campaña, lo cual, como se advirtió en el debate, constituye un obstáculo para las mujeres debido a la importancia extrema de contar con recursos para tales esfuerzos.

Si bien hubo un consenso general en el sentido de que las cuotas han sido un mecanismo ampliamente exitoso para que las mujeres accedan a la arena política, aún se plantearon interrogantes en cuanto a las justificaciones para su implementación: ¿buscan úni-

camente incrementar la cantidad de mujeres que se desempeñan en la vida pública y, de ser así, ¿por qué razón? ¿A quién representan? Asimismo, se señaló que muchas veces las mujeres que participan en la política pueden tener una agenda de género, pero incorporar tal agenda a la de los partidos políticos constituye un inmenso desafío. Si bien podríamos cuestionar el efecto de la participación de las mujeres en la política, tales cuestionamientos deben expresarse en el marco de las consideraciones generales sobre la estructura y disciplina partidistas. Por último, se señaló la necesidad de analizar el proceso electoral en su conjunto con miras a valorar el efecto real de la participación femenina en la política. Para efectos de este taller se indicó que, si bien no podemos dejar de lado los temas relacionados con la representación, el objetivo primario es el proceso de implementación de las cuotas y su eficacia como instrumento de políticas destinado a incrementar la representación femenina.

4.3. Ponencias presentadas

Ana María Yáñez: “Cuotas y democracia en Perú”.
Gregory D. Schmidt: “Éxitos no anticipados: lecciones de la experiencia peruana con las cuotas de género en sistemas de Representación Proporcional (RP) mayoritarios con listas abiertas y listas cerradas y sistemas de RP con listas abiertas”.

Cuotas y democracia

POR ANA MARÍA YÁÑEZ

Los fundamentos y el significado político del mecanismo de cuotas

Se ha querido justificar el mecanismo de cuotas en una pretendida “forma distinta de hacer política por parte de las mujeres” basada en características o valores atribuidos o más arraigados en ellas que en los varones, como la honestidad, la sensibilidad y el desprendimiento, entre otros.

Luego de una década de gobierno autoritario, en el que las mujeres políticas tuvieron un rol notorio en el desmantelamiento de las instituciones democráticas, queda claro que no se puede sostener este argumento. La carrera de las mujeres políticas en el Perú nos muestra que no son ni más honestas, ni más sensibles, ni más desprendidas que los varones, lo que no significa que actúen igual que ellos. Es curioso notar, por ejemplo, que las mujeres han defendido la causa de su líder político con la vehemencia que éste exigía y que sus lealtades han continuado aún después de su caída¹.

Lo cierto es que el argumento de las supuestas “bondades de las mujeres” no se sostiene más, lo que no quiere decir que las cuotas o cualquier otro mecanismo de acción afirmativa, no tengan fundamento teórico.

Las razones que justifican y validan las cuotas son básicamente tres: *derechos, democracia y desarrollo*.

Derecho de las mujeres a ser elegidas

El *derecho* de las mujeres a ser elegidas en cargos de poder no ha podido ser ejercido por una serie de obstáculos, entre ellos los prejuicios en torno a la capacidad de las mujeres para manejar el mundo público y las barreras puestas en sus propios partidos políticos. Sin embargo, y pese a que este derecho fue reconocido en 1955, es recién a partir de 1979 que, a través de la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), se planteó por medio de un instrumento internacional la necesidad de que los Estados aceleraran los procesos de inclusión y participación de las mujeres en política a través del mecanismo de cuotas, como medida temporal, hasta alcanzar la igualdad. Posteriormente, se ha ido reiterando progresivamente la necesidad de crear mecanismos para que las mujeres puedan efectivamente ejercer este derecho y, ya en la Conferencia de Beijing, se planteó el ejercicio de este derecho como un objetivo estratégico para la equidad y el desarrollo de los pueblos. Por eso, a partir de 1995, la mayoría de países de América Latina adoptó el mecanismo de cuotas. Y, por supuesto, el goce de estos derechos nos lleva al argumento de la equidad. No puede haber una sociedad justa ni equitativa sin una participación de las mujeres en las instancias del poder formal y sin que hombres y mujeres tengan iguales oportunidades.

Democracia representativa

El segundo argumento tiene que ver con *democracia* representativa y con la consolidación, durante la segunda mitad del siglo XX, de la valoración de la democracia como *el* sistema político, que se ha ido consolidando como el mejor. Hoy en día se habla de la democracia incluso como un derecho humano. Este proceso de validación de la democracia como “el mejor sistema político”, al que tiene derecho todo ser humano porque es el único capaz de propiciar el establecimiento de un Estado abierto al desarrollo de todas las potencialidades humanas, ha estado acompañado de debates y reflexiones sobre qué es la democracia, cómo debe funcionar, cómo representa los intereses diversos de individuos diversos, cuáles son los mecanismos adecuados, etc.

Históricamente, las mujeres no hemos estado representadas en el poder formal como segmento poblacional específico pues se asumía que “lo que es bueno para el gallo es también bueno para la gallina”, es decir, en base a la centralidad masculina, lo que es bueno para el varón lo es también para la mujer. Sin embargo, gracias al aporte y a la investigación de muchas mujeres, se ha ido develando la existencia de necesidades, problemas e intereses propios de las mujeres que ameritan una representación propia. ¿Cuáles son esos intereses y problemas que son propios de las mujeres? ¿Qué pueden representar las mujeres que no puedan representar los varones? Por ejemplo, el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos afecta diferenciadamente a cada sexo; la mortalidad materna y el embarazo precoz sólo recaen en las mujeres; el retraso en el goce de los derechos económicos y sociales de las mujeres configuran un escenario en el que éstas tienen menores grados de instrucción, menores ingresos y menor acceso a la propiedad que los varones, entre otros. Sin embargo, el principal problema no es que las mujeres tengan una especificidad que les sea propia; el principal problema es la incapacidad de los varones para percibir las diferencias y sus efectos. La experiencia muestra que los varones no son sensibles a las demandas, necesidades o sufrimientos de las mujeres.

En el Perú tenemos muchas muestras, pero sólo destacaremos una: el Código Penal contenía una norma que permitía exonerar de culpa a todos los violadores (cuando la violación se producía por una banda), si es que uno de ellos se casaba con la mujer vio-

lada. Esta norma subsistió por más de setenta años en el Código Penal peruano y nunca fue cuestionada por algún parlamentario. Fue una mujer —Beatriz Merino— la que planteó su eliminación, y cuando parecía que la propuesta iba a tener una respuesta afirmativa por parte del conjunto de congresistas varones, se desató la “guerra de los sexos” y, gracias a la fuerte presión de las mujeres y de la prensa nacional e internacional, entre otros factores, se logró la derogación de esta anacrónica y vejatoria norma legal.

Entonces, la presencia de mujeres en el poder constituye una posibilidad de atender los reclamos de las mujeres y un elemento democratizador, en sentido amplio.

Sin embargo, surge una pregunta en torno al carácter de la representación. ¿Es posible que un grupo de mujeres pueda representar a todas las mujeres? Sí, es posible, pero para ello es indispensable la existencia de un sistema de representación política que a su vez se derive de un sistema de partidos sólidos que tenga legitimidad y un funcionamiento abierto y democrático. También se requiere de una sociedad civil fortalecida, presente y actuante, así como de mecanismos de rendición y canales institucionales de participación ciudadana, nada de lo cual, lamentablemente, existe aún en el Perú ni en muchos otros países de la región latinoamericana.

También debemos analizar la naturaleza de la representación política. ¿De qué estamos hablando las mujeres cuando nos preguntamos si las mujeres que están en política nos representan? ¿Las mujeres en política deben representar a todos los grupos de mujeres? En primer término, la representación política no es un espejo que refleja las identidades de todos y cada uno de los grupos sociales; tampoco es un mandato para que el representante haga lo que el representado anhela o manifiesta. Pero si bien la o el representante debe tener autonomía con relación a sus representados, debe, principalmente, tener vocación para “leer” o “interpretar” la voluntad de los electores y actuar en consecuencia. Y para interpretar esta voluntad es necesaria la existencia de canales y mecanismos de participación directa de la ciudadanía en las cuestiones de Estado. Ambos van de la mano: representación y participación.

Por otro lado, ¿a quién representan las mujeres que están en el poder? ¿al conjunto de mujeres? ¿a quién rinden cuentas? Es posible que representen a algu-

nos grupos de mujeres urbanas, incluyendo a algunas mujeres rurales, otras de sectores populares u otras de sectores medios profesionales, pero difícilmente representarán a todas. ¿Se sienten representadas las mujeres hoy que estamos asistiendo a un sostenido discurso contra el desarrollo de los derechos sexuales y reproductivos? Probablemente, no. Sin embargo, la carencia de representatividad de las mujeres no es sólo de ellas. Tiene que ver con la crisis de representación del sistema político peruano que se desarrolla lentamente, que se acentúa hacia fines de los 80 y que colapsa a inicios de los 90. Y esta situación afecta particularmente a las mujeres, pues el “debut de las mujeres en la política grande” por decirlo así, se dio justo en el contexto de terrible crisis de representación que afecta a todos los agentes políticos por igual, y del que, sin lugar a dudas, se benefició el régimen autoritario pasado.

Entonces, es cierto que la presencia de mujeres es un elemento democratizador en la medida que la representación de sus intereses es más fiel que cuando no integraban los organismos de poder. Y, aunque no sea perfecto, esto significa un piso sin el cual no se podrá ir construyendo un mejor sistema de representación política ni, en perspectiva, lograr un sistema político con equidad.

Aporte de las mujeres en el desarrollo de los pueblos

La Organización de las Naciones Unidas (a través de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer), desde el año 1995, advierte a los Estados sobre la necesidad de incorporar por lo menos 30% de mujeres en todas las esferas de decisión como condición sine qua non para alcanzar el desarrollo. Entonces, surge la pregunta, ¿por qué la presencia de mujeres en las instancias de decisión contribuye al desarrollo? Porque las mujeres, debido a la división sexual del trabajo, ocupan posiciones en la sociedad y en el mercado laboral que definen particulares formas de ver el mundo y de plantear soluciones. Los casos más visibles de este aporte de las mujeres al desarrollo los exhiben precisamente los bancos, entre ellos, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Diversos estudios reportan que cuando se trata de inversión referida a la infraestructura de una determinada comunidad —agua, electricidad, carreteras— el aporte de las mujeres ha producido mejo-

res resultados repotenciando los efectos de determinada inversión económica. Para decirlo simplemente, la inversión económica es más productiva si en la planificación e implementación de proyectos de desarrollo participan mujeres.

Ahora bien, frente a este panorama se afirmó en muchos casos que la aplicación del sistema de cuotas fracasó porque promovió la participación de mujeres autoritarias y no democráticas. El mecanismo de cuotas es un mecanismo única y exclusivamente de acceso a determinado espacio o instancia. En el caso de la educación, promueve el acceso de las minorías raciales, lo mismo que en el caso del empleo. El mecanismo —que es neutro— no puede ser responsable del copamiento del poder por mujeres que en muchos casos han sido consideradas “antimodelos”. Los únicos responsables de esto son las organizaciones políticas y los electores. La eficacia de las cuotas de representación para mujeres no es ajena a la institucionalidad partidaria y a los clubes electorales que se crean sólo en época de elecciones para colocar candidatos en los puestos públicos. El mecanismo de cuotas no puede evitar la participación o el acceso de mujeres “outsiders” autoritarias o de escasa calificación, sino que —como sucede en el caso de los varones— es la crisis de representación lo que facilita el arribo de este tipo de personas. De ninguna manera, el responsable de las fallas en el sistema político puede ser el mecanismo de cuotas que es fundamentalmente un mecanismo de promoción de derechos humanos, porque busca —de una manera especialmente acelerada— superar los problemas que genera la discriminación estructural existente en todas las sociedades (principalmente discriminación por raza, sexo y religión).

¿Cuál es el valor agregado que aporta a la política la presencia de mujeres en el escenario oficial?

Cuando desde 1990 las feministas peruanas presionaron por la adopción del mecanismo de cuotas, se asumió que estas medidas se adoptarían en un contexto democratizador. Sin embargo, ocurrió una situación paradójica pues es en el marco de una democracia formal cuestionada desde 1992 y un autoritarismo creciente desde ese año, cuando se producen mayores avances en la inclusión de la perspectiva de género en algunas políticas públicas (como el caso de la

atención de la violencia familiar), en la incorporación de muchas mujeres en las esferas de poder y en la asunción de algunos temas de la agenda del movimiento de mujeres. Para citar sólo algunos ejemplos, tenemos la ley que reconoce a las organizaciones de base de mujeres, el conjunto de normas y políticas en torno a la violencia familiar, las modificaciones al Código Penal sobre el delito de violación, las reformas del Código Civil para facilitar el reconocimiento de los hijos y las propias cuotas de participación política, por no hablar de la creación del Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano (PROMUDEH)² y —demanda específica de las mujeres desde el año 90— de la Defensoría Especializada de la Mujer y de la Comisión de la Mujer del Congreso de la República. Si bien el cargo de Defensora no fue creación directa del régimen de Alberto Fujimori, sí lo fue el establecimiento de la Defensoría del Pueblo, consagrada en la Constitución de 1993 y expedida para legitimar a su régimen, institución que no existía anteriormente en nuestro ordenamiento legal. Sin embargo, paralelamente se dictaron otras medidas que significaron retrocesos materiales significativos para las mujeres como la eliminación de la protección legal en el trabajo, el incremento del desempleo, en particular en el sector formal, y la disminución de la gratuidad de servicios públicos en un contexto de ajuste, desregulación y flexibilización que empobreció a la población, la obligó a vivir de la caridad pública³ y la sometió políticamente.

En consecuencia, mientras que en el terreno jurídico-institucional se producían avances significativos aunque concentrados en algunos derechos, se mantuvo y se agudizó la fragilidad de la sociedad civil y de las mujeres en particular, debilitándose la capacidad efectiva de la gran mayoría de peruanos y de mujeres de participar en los procesos políticos y de beneficiarse de los logros institucionales.

Frente a este escenario, la pregunta inevitable es: ¿han sido inútiles los avances logrados, en un contexto autoritario, sin participación ciudadana, aprovechando relaciones verticales clientelares y muchas veces sometiendo a las organizaciones sociales? Aparentemente, no. Aun con todas las contradicciones y debilidades, cualquier reforma democratizadora sí tiene un valor en sí misma, que va más allá de quien la motivó. El autoritarismo pasó y las normas y las instituciones permanecen. Es responsabilidad de to-

dos, en particular de la clase política, dotarlas de democracia.

Las normas, al margen de cómo y quién las dio, en la medida que incrementen y mejoren la “ciudadanía” estarán contribuyendo a la democracia. La ciudadanía tiene un componente normativo a través del cual se institucionalizan las relaciones entre el Estado y la sociedad civil y, en el caso que nos ocupa, las mujeres. Tenemos institucionalizados una serie de derechos que, aun cuando no se puedan gozar plenamente, son posibles de ser utilizados reforzando la conciencia de las mujeres y contribuyendo a su empoderamiento ciudadano. Así, por ejemplo, las mujeres andinas buscan tener —física y materialmente— el texto de la Ley contra la Violencia Familiar para oponerla a sus posibles agresores. Del mismo modo, la inclusión de por lo menos una mujer en la directiva de una comunidad campesina en Puno por temor a que la ley obligue a dicha comunidad a incluirla, es otro avance significativo. La presencia de mujeres —aún analfabetas— en los municipios rurales, logra que por lo menos se visibilice primero a las mujeres —que han empezado a “existir” en ciertas comunidades y segundo a sus problemas. Gracias a ello se están estableciendo más defensorías —como lo manda la ley— para atender los problemas de violencia.

Estas manifestaciones indican que, efectivamente, existe una ampliación de la ciudadanía de las mujeres, en la medida en que la norma legal les posibilita revertir situaciones seculares de exclusión. Y muchas de estas normas —que se pueden llamar conquistas en la medida que han respondido a la presión y demandas de los movimientos de mujeres— se han podido concretar gracias a las alianzas horizontales entre las mujeres en el Congreso que alteraba la correlación de fuerzas: de una coordinada política-partidaria, se pasaba a una coordinada de género. Quede claro, sin embargo, que muchos de los logros se debieron al respaldo autoritario del autócrata Alberto Fujimori.

Frente a esta situación surgió la pregunta: ¿Fujimori hizo todo esto por “sensibilidad hacia las mujeres”? Habría que preguntarse también si el dictador Manuel Odría tenía “sensibilidad de género” cuando reconoció el voto de las mujeres o si la tenía el dictador Juan Velasco cuando reconoció los derechos de propiedad de la mujer concubina y cuando prohibió la mención a la situación legal de los hijos

extramatrimoniales, o si la tenía el presidente Alan García cuando creó el seguro de amas de casa, o la asignación familiar o las comisarías de la mujer. La intencionalidad de las normas, medidas y políticas no puede verse ni evaluarse al margen de los proyectos políticos de cada gobernante

La pregunta sería, más bien, si invalida la medida el hecho de que ésta se produzca por cálculo político antes que por sensibilidad democrática. Parece que no. Todos estos señores han pasado y las medidas han quedado, y con cada una de ellas se ha ampliado la ciudadanía y todos los peruanos ganaron.

¿Qué aporta la democracia a los derechos de las mujeres? ¿Cuál es su ganancia?

Luego de la caída del régimen autoritario de Alberto Fujimori, asume el poder un gobierno democrático, gracias a la acción de las fuerzas sociales y políticas que combatieron la dictadura, en el marco de un desgaste internacional por las acusaciones de tráfico de armas, de vinculaciones con el narcotráfico y de corrupción generalizada en el gobierno fujimorista.

De toda la amplia gama de postulantes a la presidencia de la República, el candidato que mostraba más apertura democrática logró el aglutinamiento de estas fuerzas en su entorno. Es así como ahora el país cuenta con un gobierno democrático que permite respirar aires de libertad, de apertura a la crítica y, en general, con disposición de interlocución con la mayoría de agentes sociales y políticos. Los derechos humanos son un tema importante y de preocupación en las autoridades políticas. El país se esfuerza por respetar las recomendaciones de los organismos internacionales en estas materias y todos los poderes públicos hacen esfuerzos para que sus decisiones no sean cuestionadas por ningún órgano —nacional o extranjero— como violación de los derechos humanos. Básicamente, podemos afirmar que estamos con un gobierno que respeta los derechos humanos.

Cabe preguntarse si, en este escenario, las mujeres estamos mejor, igual o peor que antes. Siguiendo la lógica de que a mayor democracia mayor desarrollo de los derechos democráticos y, por consiguiente, mayor apertura a la participación de grupos tradicionalmente excluidos o marginados, deberíamos esperar contar ahora con más y mejores mujeres en el poder. Sin embargo, la realidad viene demostrán-

donos que en el caso de los derechos de las mujeres, y de los marginados en general, nada será dado gratuitamente. El gobierno actual se caracteriza por una política “anti-género”. Quienes han estado o están cerca de los centros de toma de decisión política han sido y son testigos de que los términos “género”, “derechos sexuales”, “derechos reproductivos”, entre otros como “sociedad civil”, no son bien vistos ni aceptados por quienes hoy detentan el poder. La libertad sexual es percibida como una amenaza. No tenemos más mujeres en el Poder Ejecutivo que las que teníamos en el régimen pasado; la política de planificación familiar ha frenado la implementación de nuevos servicios aprobados anteriormente; el enfrentamiento entre las autoridades públicas de salud y las mujeres organizadas cada día sube más de tono.

Vemos, entonces, que un régimen democrático tampoco asegura mayores derechos a las mujeres. Es decir, el Perú muestra experiencias que nos permiten analizar y desbrozar los alcances de la democracia, el rol de la sociedad civil, de los partidos, del Estado y su relación con el régimen político y con el progreso en términos de derechos y de condiciones de vida para los ciudadanos y la población. En el curso de doce años, el Perú ha vivido la paradoja de pasar por un régimen de más derechos para mujeres/ menos democracia/ menos derechos humanos a uno de más democracia/ menos derechos para las mujeres/ menos espacios de poder.

Esta experiencia viene mostrando cómo, en regímenes formalmente democráticos, pero con una sociedad civil débil, la apertura del Estado es decisiva para la conquista de derechos. Y esta apertura depende en gran medida de las características de quien controla el poder Ejecutivo. En un régimen presidencialista, como el de la mayoría de los países de América Latina, el Ejecutivo y el presidente de la República marcan y tienen un rol casi constitutivo en el carácter y en la calidad de la democracia. La sociedad civil reflexiona, experimenta y propone, pero la concreción de sus propuestas dependerá en una gran medida del carácter de quien detenta el poder principalmente en el Poder Ejecutivo, que es desde donde se manejan los recursos del Estado. Es claro, entonces, que el desarrollo de un factor o de un componente democrático no garantiza el progreso; sólo un crecimiento colectivo y general de los partidos políticos y de los ciudadanos garantizará a hombres

y mujeres el respeto por sus derechos y el imperio de la equidad.

El ideal es que cualquier medida destinada a mejorar la situación de la población o las relaciones entre las personas y entre éstas y el Estado, se adopte mediante diálogos y debates abiertos que la democracia no sólo debe permitir sino alentar, porque contribuyen no sólo a mejorar las cosas sino sobre todo al establecimiento de valores y prioridades, en lo que Amartya Sen denomina la “función constructiva de la Democracia”. Es decir, un proceso continuo de crecimiento colectivo y de consolidación de la democracia a partir del diálogo, el debate y la negociación entre los distintos actores sociales, la clase política y el Estado y que garantiza la libertad de las personas.

Las mujeres, una vez más, “llegan tarde a la cita”

Una reflexión más. Las mujeres llegan tarde a los espacios públicos de toma de decisión de los Estados. Se propugna una mayor participación en el poder en un contexto en el que la soberanía de los Estados Nacionales está considerablemente mermada, ya que no es exactamente al interior de éstos donde se construyen las políticas que afectarán la vida de los nacionales, sino que son actores importantes las organizaciones intergubernamentales, los grupos de presión transnacional y las organizaciones no gubernamentales. Las mujeres llegan tarde a los espacios de circulación del poder político que es la representación.

Finalmente, en el debate debe tenerse presente que no siempre se aplican los mismos estándares de calificación ética y democrática a hombres y mujeres. Se protesta más por la presencia en el poder de mujeres autoritarias, poco profesionales o deshonestas que por la de varones con similares características.

Notas y Referencias

1. Si han entrado en juego relaciones edípicas, eróticas o de otro tipo es un tema que queda pendiente de estudio.
2. Hoy convertido en el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES).
3. Al término del gobierno de Alberto Fujimori, aproximadamente diez millones de peruanos recibían algún tipo de ayuda alimentaria del Estado.

Éxitos no anticipados:

Lecciones de la experiencia peruana con las cuotas de género en los sistemas mayoritarios con listas cerradas y de Representación Proporcional (RP) con listas abiertas

POR GREGORY D. SCHIMDT

Como expuse en mi ponencia “La implementación de las cuotas de género en el Perú: Reformas legales, discursos e impactos”, las cuotas de género han disfrutado de un éxito relativo en las elecciones peruanas legislativas y municipales. Este éxito resultó inesperado por dos razones. La primera de ellas fue que durante los debates legislativos prácticamente no se prestó ninguna atención al funcionamiento de las cuotas en combinación con las normas tan diferentes aplicadas en los dos tipos de elecciones. En segundo lugar, el impacto positivo del sistema de cuotas en Perú también resultó inesperado para la doctrina sobre los sistemas electorales. De hecho, el éxito del sistema en los comicios municipales y legislativos en este país contradice en gran parte la sabiduría convencional que predomina en los estudios en materia electoral.

En esta ponencia examinaré primero el pensamiento prevaleciente en la doctrina respecto a las implicaciones de los sistemas de listas abiertas *versus* los de listas cerradas y otras variables claves para la elección de las mujeres. Luego, explicaré por qué las cuotas de género han funcionado mejor de lo que se anticipaba en las elecciones municipales y legislativas peruanas. En la última sección intentaré extrapolar algunas implicaciones más amplias a partir de la experiencia peruana.

Sistemas de listas cerradas versus sistemas de listas abiertas

Los sistemas de listas de partidos tienen reglas para determinar cuáles candidatos y candidatas llenan los escaños que gana cada partido. La mayoría de los sistemas de listas son *cerrados*: el elector escoge entre listas alternativas y no entre candidatos individuales. En las listas cerradas, los escaños que gana cada partido son ocupados por los candidatos y candidatas en el orden en que aparezcan en la lista respectiva.

Por el contrario, los sistemas de *listas abiertas* permiten o requieren que el elector emita su voto por candidaturas específicas. Los escaños se asignan a los partidos según sus correspondientes porcentajes de los votos válidos, pero se distribuyen entre los candidatos y las candidatas de cada partido sobre la base de los votos que cada uno reciba. Los sistemas de listas abiertas han sido utilizados en las elecciones nacionales en Brasil, Chile, Finlandia, en Italia antes de 1992, Panamá, Perú y Sri Lanka, entre otros países¹.

Los sistemas de listas abiertas varían de manera significativa. Mientras en Panamá y en Perú el electorado tiene la opción de votar por candidatos individuales de la lista del partido de su preferencia, en Finlandia y en Chile se debe votar por candidatos individuales. En estos últimos casos, los votos que favorezcan a los candidatos del mismo partido se agregan para determinar su porcentaje de los escaños².

Aunque el electorado brasileño puede votar por listas de partido, más del 90 % opta por favorecer a candidatos individuales³.

El uso de listas cerradas refuerza la disciplina partidaria, ya que los líderes de cada partido (o quizás sus integrantes mediante elecciones primarias) determinan las posiciones de los candidatos y candidatas en su lista, incidiendo fuertemente en sus posibilidades de resultar elegidos. Además, quienes postulan mediante listas cerradas tienen pocos incentivos para candidatear en forma independiente porque el electorado da su voto a los distintos partidos, no a personas particulares. En cambio, los sistemas de listas abiertas estimulan a los candidatos a apelar directamente a los electores y a establecer sus propias organizaciones de campaña. En el proceso de crear sus propias bases de apoyo, los candidatos y candidatas del mismo partido que se postulan dentro de un formato de lista abierta se endeudarán, asumirán compromisos y desarrollarán lealtades de distintas maneras⁴.

No existe un consenso en la doctrina en cuanto a qué tipo de lista resulta mejor en términos de la elección de las mujeres, pero predomina la opinión de que las candidatas tienen menos posibilidades en los sistemas de listas abiertas. Matland considera que en las elecciones locales realizadas en Noruega, un país destacado por sus elevados niveles de igualdad de género y representación femenina, las votaciones mediante listas abiertas han perjudicado a las mujeres de manera sistemática. El autor sugiere que este impacto negativo quizás sea mucho mayor en los países más tradicionales con respecto a los roles de género⁵. Htun y Jones argumentan que las mujeres tienen menos probabilidades de contar con los recursos para emprender una campaña por cuenta propia debido a que son relativamente neófitas en la arena política⁶. Sin embargo, elecciones recientemente celebradas en los EE.UU. –donde las mujeres deben presentarse como candidatas individuales– demuestran que las aspirantes son al menos tan capaces como los varones para recaudar fondos⁷ y tienen las mismas probabilidades de resultar elegidas⁸. La tasa relativamente baja de representación femenina en ese país refleja ante todo el hecho de que los que ocupan los cargos públicos (generalmente hombres) rara vez pierdan elecciones y la reticencia de las mujeres a postular sus candidaturas.

Algunos académicos destacados se muestran a favor de los sistemas de listas abiertas. Al referirse a datos de 1982 que provienen de algunas democracias occidentales,⁹ Shugart sugiere que las mujeres tienen posibilidades de beneficiarse de los sistemas que permiten votar por candidaturas individuales. Asegura que los cuatro países con las tasas más altas de representación femenina emplean algún tipo de voto preferencial a nivel intrapartidario y que las mujeres corren con mala suerte como candidatas en varios sistemas de listas cerradas. Empero, cabe destacar que los cuatro casos positivos que Shugart menciona son países escandinavos –caracterizados por su sólida tradición de equidad de género– y sólo uno de ellos (Finlandia) cuenta con un verdadero sistema de listas abiertas. Rule,¹⁰ una autora pionera en el estudio de la representación femenina, también tiene una opinión favorable sobre los sistemas de listas abiertas. Matland¹¹ señala que “la pregunta crucial es si resulta más fácil convencer al electorado de que vote activamente por las mujeres candidatas, o convencer a los dirigentes del partido de que incluir más mujeres en puestos destacados en las listas es justo y, lo que es más importante, inteligente desde el punto de vista estratégico”. Además, sugiere que bien puede ser que la respuesta a esta interrogante varíe de país a país. Lamentablemente es poco, quizás ninguno, el trabajo empírico hecho sobre este tema, tal vez porque existen pocos sistemas verdaderos de listas abiertas.

El cuadro 1 presenta datos sobre la elección de mujeres en los Parlamentos de América Latina antes y después de la adopción de las cuotas de género, diferenciando entre los sistemas de listas cerradas y los de listas abiertas. Las mujeres corrieron con un poco más de suerte en los sistemas de listas cerradas en elecciones celebradas antes del establecimiento de las cuotas y en los sistemas de listas abiertas en elecciones posteriores al establecimiento del mecanismo, pero las diferencias son muy pequeñas en ambos casos¹². Además, la gama dentro de cada categoría es mucho más extensa con respecto a las muy pequeñas diferencias entre las categorías. El porcentaje de mujeres que obtuvieron cargos durante las primeras elecciones celebradas tras la adopción del sistema de cuotas oscila en los sistemas de listas cerradas entre el 3 % (Cámara de Diputados de Paraguay) y el 33 % (Senado argentino) y en los sistemas de listas abiertas entre el 6 % (Cámara de Diputados de Brasil) y el 22 % (Con-

Cuadro 1. Sistemas de listas abiertas y de listas cerradas en América Latina. Últimas elecciones previas y primeras elecciones posteriores al establecimiento del sistema de cuotas

| <i>Promedios por categoría</i> | | | | | |
|--|--------------|-----------------------------|---|---|-----------------|
| | <i>Cuota</i> | <i>Magnitud de distrito</i> | <i>% de mujeres elegidas antes de la adopción de las cuotas</i> | <i>% de mujeres elegidas tras la adopción de las cuotas</i> | <i>% cambio</i> |
| 1. Todos los casos (N=15) ^a | 27.3 | 18.4 | 8.8 | 13.7 | 4.9 |
| A. Sistemas de listas abiertas (N=4) ^b | 25.0 | 37.5 | 7.5 | 14.0 | 6.5 |
| B. Sistemas de listas cerradas (N=11) ^c | 28.2 | 11.5 | 9.3 | 13.5 | 4.3 |

Notas:

CB= Cámara Baja; CA = Cámara Alta; CU= Congreso unicameral

^a Argentina CB, Bolivia CB y CA, Brasil CB, Costa Rica CU, República Dominicana CB, Ecuador CU, México CB y CA, Panamá CU, Paraguay CB y CA, Perú CU, Venezuela CB y CA (antes del 2000).

^b Brasil CB, Ecuador CU, Panamá CU, Perú CU.

^c Argentina CB, Bolivia CB y CA, Costa Rica CU, República Dominicana CB, México CB y CA, Paraguay CB y CA, Venezuela CB y CA (antes del 2000).

Fuente: Elaboración propia a partir de Htun y Jones¹³, con ajustes que permitan reflejar las primeras elecciones tras la adopción de las cuotas de género en Argentina (1993) y Perú (2000).

greso unicameral peruano durante las elecciones del 2000). Así, parecería que la distinción entre los sistemas de listas abiertas y los de listas cerradas es menos importante que otras variables que puedan operar en conjunción con ambos.

Otras variables institucionales

Los politólogos han identificado otras variables institucionales que pueden influir en la elección de candidatas y en el impacto de las cuotas en los sistemas de listas de partido. En esta sección se analizan brevemente tales factores.

La **magnitud de distrito**, es decir “el número de escaños elegidos durante una elección en un distrito electoral”¹⁴ se ha identificado como una variable institucional de importancia crítica en términos de su incidencia en la elección de candidatas, en estudios comparativos y análisis realizados en varios paí-

ses¹⁵. Matland,¹⁶ sin embargo, argumenta que la **magnitud del partido**, es decir, el número de miembros que conforman la delegación de un partido provenientes de un distrito electoral, es un factor más influyente en lo que respecta al éxito de las candidatas. Ambas variables se encuentran interrelacionadas: una mayor magnitud de distrito, por lo general, contribuye a alcanzar delegaciones de partido más numerosas. La magnitud del partido, no obstante, depende también de otros factores, en particular la distribución de los votos y las reglas para la asignación de escaños entre las distintas agrupaciones.

Tanto en los sistemas de listas abiertas como en los de listas cerradas, puede esperarse que al menos los partidos más importantes nominen a una gama más diversa de aspirantes, incluso mujeres, en la medida de que la magnitud de distrito y la magnitud de partido anticipadas se incrementen. Esta diversidad

permite que una lista resulte atractiva a un espectro más amplio del electorado y, por lo tanto, incrementa sus posibilidades de éxito. Además, la expectativa de alcanzar delegaciones partidarias numerosas en los distritos con elevada magnitud reduce la competencia entre los candidatos y las facciones al interior de los partidos por las escasas posiciones en la lista¹⁷. De hecho, los programas de acción afirmativa que benefician a los grupos en desventaja como los sistemas de cuotas, son mucho más fáciles de implementar cuando las listas de partido son grandes. Por último, al haber una mayor proporcionalidad puede aumentar la rotación de cargos, lo cual a su vez puede dar mayores posibilidades a los grupos subrepresentados¹⁸.

Adicionalmente, es muy probable que la magnitud de distrito influya en los patrones específicos de reclutamiento dentro de los partidos políticos, tanto en los sistemas de listas abiertas como en los de listas cerradas. Si el sistema utiliza distritos de magnitud reducida, la selección de las candidaturas tiende a quedar en manos de las organizaciones partidarias locales o regionales. La organización central del partido ejerce una mayor influencia -cuando no un monopolio- en la selección de candidaturas cuando se emplean distritos de gran magnitud. Su influencia es mucho mayor en los países que utilizan un distrito nacional único¹⁹.

Es importante anotar, no obstante, que las pruebas empíricas que vinculan una elevada magnitud de distrito o de partido con el éxito electoral de las mujeres provienen en forma abrumadora, o quizás exclusiva, de los sistemas de listas cerradas. Aunque es muy probable que la nominación de las mujeres crezca con la magnitud del distrito o del partido en los sistemas de listas abiertas, el autor no tiene conocimiento de ningún estudio que compruebe la existencia de un vínculo positivo entre ambas variables. Además, resulta fácil formular predicciones teóricas contradictorias con respecto al impacto de la magnitud de distrito en la elección de las candidatas en las contiendas con listas abiertas. Por una parte, si las mujeres cuentan con menos recursos que sus contendientes varones, como mantienen Htun y Jones, parecerían estar en mayor desventaja en los distritos de mayor magnitud que demandan elevados montos de gastos. Por otra parte, en los sistemas de listas abiertas los distritos de alta magnitud permiten que los

aspirantes resulten elegidos con sólo los votos de grupos ideológicos o de interés político que sean relativamente pequeños²⁰.

En cambio, podríamos esperar que la magnitud del partido aumentara las posibilidades electorales de las mujeres, tanto en los sistemas de listas abiertas como en los de listas cerradas. Si ellas tienden a aparecer en puestos más bajos que los hombres en las listas cerradas, tendrán mayores probabilidades de beneficiarse en forma desproporcionada en la medida en que el partido obtenga más escaños. De manera similar, si las mujeres tienden a ganar en promedio menos votos que los varones en un sistema de listas abiertas, es más probable que llenen los últimos escaños que gane su partido. Así, en la medida en que estos supuestos sean ciertos, las mujeres tienen probabilidades de obtener una mayor proporción de escaños en los partidos con delegaciones grandes que en aquellos con delegaciones reducidas.

Cabe la posibilidad de que existan **orientaciones variadas** con respecto a la participación política de las mujeres entre los distintos partidos políticos, independientemente de sus estructuras de reclutamiento. Algunos partidos, ante todo los de izquierda y los ecologistas, tienden a apoyar en mayor medida las candidaturas de mujeres y presentan mayores posibilidades de adoptar cuotas de género al interior de la agrupación²¹. Aunque la mayoría de los partidos políticos peruanos son notoriamente ad-hoc y personalistas, cabe no obstante la posibilidad de que ofrezcan grados diversos de apoyo a las mujeres que se postulen para cargos de elección popular. De hecho, la sabiduría convencional entre las activistas feministas en Perú es que los partidos nacionales basados en Lima son más receptivos a las candidaturas femeninas que las listas independientes construidas al nivel local, especialmente en las provincias²². Entre los partidos nacionales, los campeones más visibles de la equidad de género durante las elecciones municipales de 1995 y 1998 fueron varios movimientos leales a Alberto Fujimori, quien anteriormente había dado su apoyo decisivo a la adopción de las cuotas y audazmente había reclutado a mujeres talentosas, además de patrocinar una legislación sobre temas de interés especial para las mujeres²³. Así, podría plantearse la hipótesis de que las mujeres tienen grandes probabilidades de éxito en las filas de los partidos fujimoristas, no tantas en otros partidos

nacionales y menos posibilidades aún si se postulan en las listas independientes construidas al nivel local.

Por último, Htun y Jones²⁴ sostienen que la elección de las mujeres en los sistemas de listas cerradas aumenta de manera significativa con los mandatos de colocación, es decir, disposiciones que establecen que las mujeres deben repartirse en forma equitativa a lo largo de las listas o colocarse en puestos elegibles. De hecho, argumentan estos autores en forma convincente que la combinación de listas cerradas, elevada magnitud de distrito y mandatos de colocación garantizan que un número mínimo de candidatas resulten elegidas. Los mandatos de colocación, empero, constituyen el aspecto más controversial de la legislación sobre cuotas. Los partidos políticos argentinos, por ejemplo, tienden a colocar a las mujeres en los puestos más bajos que les permita la ley²⁵.

Sin duda, Htun y Jones se refieren sobre todo a los sistemas de listas de partido que utilizan la representación proporcional (RP), que es el tipo más común de formato electoral en América Latina. No obstante, no limitan explícitamente su fórmula a la RP con listas de partido. De hecho, el conjunto de datos con que trabajaron los autores incluye sistemas mixtos en los que las leyes sobre cuotas no se aplican a los distritos uninominales; las elecciones senatoriales en Argentina, que se realizan de acuerdo a un sistema de mayoría con listas; y las elecciones ecuatorianas al congreso unicameral celebradas en 1998, en las que se aplicó una combinación de “votos ilimitados” y la votación en bloque de partido²⁶. En su análisis sobre el impacto de las cuotas en las elecciones provinciales argentinas, Jones²⁷ aborda también los sistemas de mayoría con listas y de mayoría relativa.

Éxito inesperado en las elecciones municipales

Como mencioné en mi ponencia: “La implementación de las cuotas de género en el Perú: Reformas legales, discursos e impactos”, en particular en el cuadro 3, la introducción de ese mecanismo en 1998 en el sistema de elección de los concejos municipales mediante listas cerradas, produjo un incremento dramático en el número de concejalas. El uso de cuotas marcó una gran diferencia, pese a que no se utilizaron mandatos de colocación y la magnitud de distrito no tuvo ningún impacto²⁸. ¿En dónde radica el

éxito de las cuotas en las elecciones municipales peruanas? Afortunadamente, el amplio número de municipios que existen en el país facilita la realización de un análisis estadístico multivariable que nos ayuda a resolver esta interrogante. En el curso de este análisis, el autor “descubrió” dos variables que explican en gran parte el éxito de las cuotas en las elecciones municipales peruanas. Estas dos variables también tienen significado más allá de Perú.

La primera variable es la **cuota efectiva**. Por lo común, las leyes latinoamericanas de cuotas exigen que las mujeres conformen un porcentaje mínimo del total de candidaturas, aun cuando los representantes ante el Parlamento y los concejos municipales, por lo general, son elegidos en distritos de magnitud variable²⁹. Una consecuencia inesperada de esta aplicación indiscriminada del mecanismo es la creación de diferentes “cuotas efectivas” para el mismo tipo de cargo, debido a que el total de candidaturas incluidas en cada lista es por lo general equivalente a la magnitud de distrito –como ocurre con las elecciones municipales peruanas– o está relacionado con dicha variable, como ocurre en la Cámara de Diputados de Brasil.

De manera más general, la cuota efectiva puede definirse como el número mínimo de candidatas -excluyendo los puestos de suplentes- requeridos para cumplir con la cuota legal, dividido por el número total de candidatos que incluye la lista. Las columnas 1-3 del cuadro 2 ilustran este principio con datos de las elecciones municipales peruanas de 1998, en las que la cuota legal fue del 25 %. La cuota efectiva, sin embargo, varía entre un poco más del 25 % y el 40 %. El cuadro 2 muestra también que las cuotas efectivas tendieron a ser más altas en los distritos electorales de menor magnitud, con más frecuencia ubicados en los municipios distritales localizados fuera de Lima (columnas 2-5). De hecho, se observa una fuerte correlación negativa entre la cuota efectiva promedio y la magnitud de distrito –un factor que durante mucho tiempo se pensó que mejoraba las posibilidades de elección para las mujeres– para cada tipo de concejo (cuadro 2, columna 6).

La segunda variable recién descubierta es la **magnitud relativa del partido más grande**, que es equivalente a su proporción del total de escaños. Desde 1983, las elecciones municipales peruanas se han rea-

Cuadro 2. Cuotas efectivas durante las elecciones de 1998 para los concejos municipales peruanos

| | 1 Número mínimo de candidatas | 2 Número total de candidatos (=mag. de distrito) | 3^a Cuota efectiva (%) | 4 Número de distritos electorales | 5^b Cuota efectiva promedio (%) | 6^c Correlación con la magnitud de distrito (r de Pearson) |
|-------------------------------|--|---|---|--|--|---|
| Nivel provincial | 10 | 39 | 25.64 | 1 | | |
| | 4 | 15 | 26.67 | 4 | | |
| | 4 | 13 | 30.77 | 5 | | |
| | 3 | 11 | 27.27 | 43 | 31.69 | -.539** |
| | 3 | 9 | 33.33 | 56 | | |
| | 2 | 7 | 28.57 | 50 | | |
| | 2 | 6 | 33.33 | 1 | | |
| | 2 | 5 | 40.00 | 34 | | |
| Distritos en Lima | 4 | 15 | 26.67 | 1 | | |
| | 4 | 13 | 30.77 | 7 | | |
| | 3 | 11 | 27.27 | 13 | 31.46 | -.704** |
| | 3 | 9 | 33.33 | 7 | | |
| | 2 | 7 | 28.57 | 6 | | |
| | 2 | 5 | 40.00 | 8 | | |
| Distritos en el resto de Perú | 3 | 11 | 27.27 | 6 | | |
| | 3 | 9 | 33.33 | 22 | 39.51 | -.771** |
| | 2 | 7 | 28.57 | 48 | | |
| | 2 | 5 | 40.00 | 1507 | | |

Notas:

^a La columna 3 es igual a la columna 1 dividida por la columna 2.

^b La columna 5 es igual al producto de las columnas 3 y 4, dividido por el número total de distritos electorales para cada tipo de concejo municipal.

^c La columna 6 muestra la correlación entre la cuota efectiva y la magnitud de distrito para cada tipo de concejo.

** Significativo en el nivel .01 de la distribución (2 colas)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) (1999).

lizado de acuerdo a una fórmula de mayoría con listas. Un nuevo estatuto sobre las elecciones municipales (Ley N° 26864) incluyó modificaciones que redujeron la magnitud del partido en los concejos provinciales y en los distritos limeños, pero aumentó la porción de escaños obtenidos por los ganadores en todo el país (cuadro 3)³⁰. Dado el hecho bien conocido de que la desproporcionalidad se incrementa en la medida en que disminuye la magnitud de distri-

to, es lógico que la magnitud relativa del partido más grande guarda una correlación negativa con la magnitud de distrito. Así, existe una fuerte asociación positiva entre la magnitud de distrito y la magnitud del partido, pero también una fuerte correlación negativa entre esta primera variable y la magnitud relativa del partido más grande (compárense las filas 2 y 4 en el cuadro 3).

Cuadro 3. Magnitud de partido en las elecciones municipales peruanas: 1995 y 1998

| | <i>Nivel provincial</i> | | <i>Distritos en Lima</i> | | <i>Distritos en el resto de Perú^a</i> | |
|---|-------------------------|-------------|--------------------------|-------------|--|-------------|
| | 1995 | 1998 | 1995 | 1998 | 1995 | 1998 |
| 1. Promedio de magnitud de partido | 5.10 | 4.48 | 6.28 | 4.98 | 2.67 | 3.81 |
| 2. Correlación entre 1 y la magnitud de distrito (<i>r</i> de Pearson) | .887** | .936** | .907** | .930** | .798** | .800** |
| 3. Promedio de magnitud relativa del partido más amplio | .56 | .69 | .60 | .68 | .60 | .74 |
| 4. Correlación entre 3 y la magnitud de distrito (<i>r</i> de Pearson) | -.182* | -.595** | -.384* | -.841** | -.274** | -.560** |

Notas:

^a Basado en una muestra de 99 concejos.

* Significativo en el nivel .05 de la distribución (2 colas).

** Significativo en el nivel .01 de la distribución (2 colas).

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del JNE (1997 y 1999).

La combinación de cuotas efectivas elevadas y magnitudes relativas de partido altas con frecuencia **garantizó escaños para las mujeres**, sin que fueran necesarios los mandatos de colocación. De acuerdo con la normativa utilizada durante las elecciones de 1998, a los ganadores se les confirieron cuatro escaños en los distritos pentanominales, los cuales se utilizan en el 85 % de todas las elecciones locales. Además, la cuota efectiva en los distritos pentanominales fue del 40 %, lo cual significa que todos los partidos, incluso el ganador, tenían que tener al menos dos candidatas. Así, aún cuando un partido ganador cumpliera apenas al mínimo con la cuota y colocara a ambas mujeres en los últimos puestos de la lista, al menos una resultaría elegida. Ella sola representaría el 25 % de la delegación del partido y el 20 % del total de integrantes del concejo.

Esta relación entre la cuota efectiva y la magnitud relativa del partido no es sólo aplicable en las elecciones peruanas. En general, la proporción de escaños garantizados a las candidatas mediante el sistema

de cuotas (G_c) puede determinarse mediante la siguiente fórmula:

$$G_c = E_c/M - (1 - C_e)*K, \text{ si } = 0,$$

donde E_c es el número de escaños obtenidos por el partido más grande, M es la magnitud de distrito, C_e es la cuota efectiva y K es el número de candidaturas incluidas en cada lista dividido por la magnitud de distrito. (Aunque G_c podría tener un valor negativo, este resultado es igual a cero o a ningún escaño garantizado). La ecuación anterior demuestra que las posibilidades de que se garanticen escaños a las mujeres pueden verse maximizadas no sólo si se aumenta la cuota efectiva –una estrategia más bien obvia– sino también si se incrementa la magnitud relativa del partido más grande. Dado que estas dos variables guardan ambas una correlación negativa con la magnitud de distrito (cuadros 2 y 3), se deduce que con G_c sucede lo mismo³¹.

Podemos ilustrar este principio general con el caso más común en las elecciones municipales peruanas.

Si el partido más grande obtiene cuatro del total de cinco escaños, como fue lo usual en 1998, entonces $E_G/M = 4/5$, ó 0.8. En un distrito pentanomial la cuota efectiva es de 0.4 y $1 - C_E = 0.6$. Además, en el Perú el número de candidatos en cada lista es igual a la magnitud de distrito, de forma que $K = 1$ y no cambia el valor de $1 - C_E$. Así, $G_c = 0.8 - 0.6 = 0.2$ ó uno de cada cinco escaños.

Schmidt³² presenta varios modelos de regresión de mínimos cuadrados ordinarios con datos de las elecciones municipales de 1995 y 1998, antes y después de la adopción de las cuotas. Este análisis estadístico demuestra que la cuota efectiva y los escaños garantizados mediante dicha cuota y la magnitud relativa del partido más grande fueron las variables más importantes para explicar el éxito electoral de las mujeres al nivel provincial y en los distritos fuera de Lima. La magnitud del partido fue sistemáticamente positiva, aunque no siempre significativa. En cambio, la magnitud del distrito –la variable más destacada en la doctrina en cuanto a la elección de mujeres en los sistemas de listas de partido– quedó *negativamente* asociada al éxito de las candidatas, aunque no en forma significativa. Cualquier diferencia partidaria en la nominación y elección de las mujeres parece ser significativa sólo en los distritos fuera de Lima, donde –contrariamente a las expectativas de las feministas peruanas– los partidos nacionales no fujimoristas en vez de las listas independientes locales tuvieron un impacto negativo.

Es probable que el impacto de las cuotas efectivas vaya más allá del Perú porque las leyes de cuotas en América Latina generalmente se aplican independientemente de la magnitud del distrito. El análisis expuesto en Schmidt³³ sugiere que es muy probable que esta variable resulte importante en los sistemas de listas de partido con una proporción significativa de distritos de baja magnitud y un cumplimiento mínimo con el sistema de cuotas. En estos casos, debe prestarse particular atención a la interpretación e implementación de las leyes de cuotas.

Los escaños garantizados mediante la cuota efectiva y la magnitud relativa del partido más grande pueden ocurrir en un sistema de RP con listas cerradas cuando un partido obtiene un triunfo aplastante³⁴. Sin embargo, es mucho más probable que dichos escaños garantizados sean un factor importante cuando las formulas mayoritarias –tales como las aplica-

das en las elecciones municipales peruanas– incrementan la magnitud relativa del partido más grande. Los sistemas de mayoría con listas cerradas se utilizan en las elecciones locales en El Salvador, Nicaragua y en algunas provincias argentinas;³⁵ en el nuevo sistema peruano de elecciones regionales; en las elecciones legislativas en varias provincias argentinas³⁶; y en los comicios senatoriales en Argentina, Bolivia y México.

Por ejemplo, en las elecciones senatoriales argentinas, al partido ganador por mayoría relativa se le otorgan dos del total de tres escaños en cada provincia, en tanto que el partido que quede en el segundo puesto gana el otro escaño. Así, $E_G/M = 2/3$. Las listas de partido se limitan a dos candidatos, de forma que la adopción de una cuota legal del 30 % antes de los comicios del 2001 se convirtió en una cuota efectiva (C_E) del 50 %. Aunque técnicamente se aplican los mandatos de colocación, estos son superfluos porque ambos puestos en la lista son elegibles. Sólo dos aspirantes compiten por cada provincia, de forma que $K = 2/3$. Así $G_c = 2/3 - (1 - 0.50)*2/3$, ó 0.33. En otras palabras, en el 2001 las mujeres argentinas tenían garantizados al menos un tercio de los escaños senatoriales y de hecho así lo hicieron³⁷.

Bolivia y México eligen también por lo menos una parte de sus respectivas cámaras senatoriales en distritos trinominales en los que cada partido compite con dos candidaturas y el partido que alcance el primer lugar recibe dos escaños. A primera vista, pareciera que las cuotas legales del 25 % y el 50 % son suficientes para garantizar una cuota efectiva del 50 %, pero los partidos bolivianos pueden recurrir a los puestos de suplentes para cumplir con sus cuotas.³⁸ Los partidos mexicanos pudieron hacer lo mismo en el 2000. Este vicio legal se eliminó en México con reformas recientemente introducidas, pero las cuotas en ese país aún no se aplican de manera específica a cada distrito electoral.³⁹ Tanto en Bolivia como en México, una aplicación rigurosa de la cuota legal del 30 % en cada distrito trinomial se traduciría en una Cámara Alta conformada al menos en una tercera parte por mujeres, como es el caso de Argentina.

Éxito no anticipado en las elecciones legislativas

Como mencioné en mi ponencia, “La implementación de las cuotas de género en el Perú: Refor-

mas legales, discursos e impactos”, las mujeres han disfrutado de un alto grado de éxito en el sistema de RP con listas abiertas para elegir a los representantes ante el Congreso, antes y en especial después de la adopción de las cuotas de género. ¿A qué se debe esto? La respuesta corta es que las candidatas disfrutaron de popularidad y pueden competir con los varones para obtener los votos preferenciales.

De hecho, la limitación más significativa para que las mujeres resulten elegidas en el Perú, al igual que en muchos otros países, es hasta el momento la escasez de candidatas. No obstante, una serie de factores no previstos en la doctrina han facilitado la elección de mujeres al Congreso en este país, por ejemplo, la adopción del voto preferencial doble y opcional tanto como la limitada competencia entre candidatos de la misma lista. Otro elemento facilitador ha sido el uso de un distrito nacional único, que en términos generales se ha tratado sólo como un extremo en el continuo de la magnitud de distrito. En esta sección se muestra cómo estos factores imprevistos facilitaron la elección de las mujeres y se valora también el impacto de otras variables expuestas en la literatura: la magnitud de distrito y del partido tanto como la orientación partidista. Lamentablemente, debido al carácter de las elecciones nacionales peruanas, gran parte del análisis subsiguiente debe ser de orden cualitativo, en vez de cuantitativo.

Voto preferencial opcional

Desde 1985, las elecciones legislativas peruanas utilizan un sistema de listas abiertas denominado “voto preferencial doble y opcional” o VPDO⁴⁰. Este sistema permite a los electores emitir uno o dos votos no ordinales “preferenciales” para favorecer a candidatos particulares incluidos en la lista del partido de su preferencia. Los escaños se distribuyen entre los partidos de acuerdo con sus respectivas porciones de los votos válidos, pero los votos preferenciales determinan qué aspirantes ocuparán los escaños obtenidos por cada lista.

Muchos peruanos emiten solamente uno de los dos votos preferenciales o ninguno. Por ejemplo, durante los comicios del 2000, el número de votos preferenciales (9.929.963) fue ligeramente inferior al número de votos por las listas de partido (9.935.125), pese a que cada elector podía emitir dos votos preferenciales pero sólo un voto a favor de la lista de

su preferencia⁴¹. Si bien resulta imposible saber cuántos votantes optaron por usar sólo uno de sus votos preferenciales, resulta claro que menos de la mitad del electorado ejerció su derecho a emitir dos. Así, el VPDO del Perú difiere de los sistemas de listas abiertas utilizados en Brasil y en Chile, en los que todos los electores o casi todos favorecen a candidatos individuales.

Datos de sondeos efectuados indican que es menos probable que los electores de escasos recursos emitan sus votos preferenciales y los que lo hacen tienen más probabilidad de optar por un solo candidato⁴². Adicionalmente, son mayores las posibilidades de que quienes pertenecen a estratos socioeconómicos más bajos cometan errores al momento de emitir o contar los votos preferenciales, algo que a menudo obliga a anular tales votos e incluso mesas completas. En suma, un *sub-electorado* más próspero y con mayor nivel educativo es el que escoge al Congreso peruano. Este sub-electorado tiene actitudes más progresistas hacia la participación política de las mujeres que el electorado peruano en su conjunto. Además, reside en Lima y en el vecino puerto de Callao en cifras desproporcionadas. Así, en el 2000 los votantes de Lima-Callao constituyeron el 34.2 % del total del electorado, el 36.7 % de los votos válidos para Presidente durante la primera vuelta y el 37.2 % de los votos válidos emitidos por listas de partidos para el Congreso, pero también representaron el 40.9 % del total de votos preferenciales y el 44.9 % de los votos preferenciales obtenidos por aspirantes al Congreso que resultaron elegidos y elegidas⁴³.

El distrito nacional único y la magnitud de distrito

En el Perú se utilizó un distrito nacional único para las elecciones senatoriales entre 1980 y 1990, así como en las elecciones del Congreso unicameral en 1992, 1995 y el 2000. Mucho antes de la adopción de las cuotas, las mujeres se habían tornado crecientemente competitivas en el distrito nacional único.

Aunque el distrito único reforzó el centralismo y tuvo otras repercusiones perniciosas, también facilitó la elección de mujeres de varias maneras. La gran mayoría de las mujeres profesionales –quienes tienen las mejores posibilidades de resultar elegidas– provienen de Lima o Callao, o residen en esa zona. El

distrito nacional único le permitió a este sector de la población femenina postularse por el universo entero de escaños al Congreso. Además, centralizó las nominaciones en las manos de los líderes partidarios nacionales, quienes por lo general se muestran más receptivos ante la participación política femenina que los dirigentes regionales⁴⁴. Mientras el 57 % de los congresistas durante la legislatura 1995–2000 provenían de las provincias⁴⁵, al menos nueve de las trece mujeres que lo integraban (69 %) provenían de Lima⁴⁶. Las limeñas constituyeron la misma proporción de mujeres durante la recortada legislatura 2000-01, en la que una escasa mayoría de los congresistas eran capitalinos⁴⁷.

Asimismo, el distrito único magnificó el poder de los electores más prósperos y educados de Lima-Callao, quienes eran mucho más proclives a votar por

las mujeres candidatas. El cuadro 4 de esta ponencia muestra que en 1995 y el 2000 las congresistas obtuvieron la mayoría de sus votos preferenciales en la capital y en el puerto del Callao, en tanto que los varones dependieron en mayor medida de las provincias para obtener su apoyo. La eliminación del distrito nacional único para los comicios del 2001 suprimió uno de los factores fundamentales que habían facilitado la elección de las mujeres y las consecuencias fueron predecibles, a pesar de contar con cuotas más altas e incluso un aumento mayor en el número de candidatas⁴⁸. En Lima y Callao, las mujeres obtuvieron 12 del total de 39 escaños (31 %), con lo cual superaron la meta sugerida por la nueva cuota de 30%. En el resto de Perú, no obstante, las candidatas fueron elegidas para ocupar sólo 10 del total de 81 escaños: apenas 12 % del total.

Cuadro 4. Votos preferenciales según género del candidato y lugar de residencia del elector: 1995 y 2000

| | 1995 | | | 2000 | | |
|---|-------------------|-------------------|----------|-------------------|-------------------|----------|
| | Lima-Callao | Resto de Perú | Total | Lima-Callao | Resto de Perú | Total |
| Promedio para el total de candidatos ganadores | | | | | | |
| Mujeres | 30,908 (50.5%) | 30,336 (49.5%) | 61,244** | 29,445 (58.7%) | 20,710 (41.3%) | 50,155** |
| Hombres | 6,535 (36.6%) | 11,327 (63.4%) | 17,862** | 22,840 (41.4%) | 32,305 (58.6%) | 55,145** |
| Promedio para el total de candidatos ganadores que no encabezaban las listas | | | | | | |
| Mujeres | 10,043 (46.0%) | 11,799 (54.0%) | 21,842* | 29,445 (58.7%) | 20,710 (41.3%) | 50,155** |
| Hombres | 4,774 (32.6%) | 9,872 (67.4%) | 14,646* | 18,188 (40.8%) | 26,406 (59.2%) | 44,594** |

Notas:

*Diferencias significativas al nivel de distribución .019 (2 colas) entre los porcentajes de votos provenientes de la región Lima-Callao y de las provincias ganados por las candidatas y sus contendientes varones.

** Diferencias significativas al nivel de distribución .01 o superior (2 colas) entre los porcentajes de votos provenientes de la región Lima-Callao y de las provincias ganados por las candidatas y sus contendientes varones.

Fuente: Calculado a partir de datos del JNE (1995) y Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) (2002).

Podría argumentarse que el distrito nacional único no es en realidad una variable, sino simplemente una manifestación de una elevada magnitud de distrito. Es imposible probar esta hipótesis a partir únicamente de datos peruanos, debido a que existen apenas cinco casos y porque tanto la magnitud de distrito como las tendencias socioeconómicas y políticas que favorecen la elección de las candidatas han crecido con el paso del tiempo. No existe, sin embargo, una asociación significativa entre la magnitud de distrito y el porcentaje de mujeres que integraron las delegaciones de la Cámara de Diputados provenientes de los 26 distritos electorales en 1985 y 1990. De hecho, la correlación parcial del primer año es negativa, aunque no significativa ($-.1865 \text{ sig.} = .372$) si controlásemos la variación en el desarrollo socioeconómico con un índice de necesidades no satisfechas, que es la mejor medida disponible⁹. Durante las elecciones del 2001, realizadas en 25 distritos electorales con una cuota, la asociación entre la magnitud de distrito y la elección de las mujeres fue positiva (.342), pero con un nivel de significación (.095) que no alcanza el tope tradicional de .05. Aunque estos datos difícilmente pueden considerarse como razones definitivas para descartar la magnitud de distrito como un factor positivo en los sistemas de listas abiertas, sí sugieren que su importancia podría estar siendo exagerada, debido a una confusión con otras variables tales como los patrones de reclutamiento en los partidos políticos.

Si se combinan los datos de diferentes elecciones, ello permite determinar mejor la relación entre la magnitud del partido y la elección de las mujeres en el distrito nacional único. Pueden calcularse las correlaciones de Pearson para todas las elecciones en el distrito nacional único durante el período 1980-2000 ($n=53$), las de las votaciones con listas abiertas (1985-2000; $n=44$), así como los comicios realizados para elegir el Congreso unicameral durante el régimen de Alberto Fujimori (1992-2000; $n=33$). La primera correlación muestra una relación débil e insignificante (.10, $\text{sig.} = .467$); la segunda, aplicada a todos los sistemas de listas abiertas, se acerca bastante al tope convencional (.286, $\text{sig.} = .06$); pero la tercera correlación, correspondiente a los comicios más recientes, es la más débil (.076, $\text{sig.} = .676$).

¿Por qué existe tal discrepancia entre la segunda y la tercera correlación? En su mayor parte, las pocas

mujeres que resultaron elegidas al Senado en 1985 y 1990 pertenecían a partidos grandes, pero desde 1992 las mujeres han sido lo suficientemente competitivas para ganar en las listas de partidos medianos y pequeños. Como se analizó antes, la magnitud del partido facilita la elección de mujeres en un sistema de listas abiertas sólo en la medida en que éstas tiendan a recibir menos votos que los hombres. Como se muestra en el cuadro 4, las candidatas tuvieron un mejor desempeño que sus contendientes varones durante las recientes elecciones peruanas realizadas en el distrito nacional único.

Voto preferencial múltiple

Otra característica de las votaciones con listas abiertas en el Perú - su dualidad- pareciera haber facilitado también el éxito de las mujeres. En lugar de hacer campañas a favor de las mujeres y en contra de los varones, quienes defendían la representación femenina podían pedir al electorado peruano que dividieran sus dos votos preferenciales de una manera equitativa entre candidatos de ambos sexos. Muchos votantes se apegaron al lema de las organizaciones no gubernamentales feministas: “*de tus dos votos preferenciales, dale uno a la mujer*”.

En términos más generales, la existencia de varios votos preferenciales puede incrementar la equidad de género por razones similares a los argumentos que favorecen una elevada magnitud de distrito o de partido. Mientras estos últimos factores contribuyen a que los partidos equilibren sus fórmulas, el primero podría permitirle a algunos votantes formular una decisión más “equilibrada”. Por ejemplo, un hombre con valores tradicionales podría estar renuente a darle su único voto preferencial a una mujer, pero estar dispuesto a “arriesgarse” a votar por una candidata como una de sus dos opciones. De acuerdo con esta lógica, la cual admitimos que en este momento es especulativa, los sistemas de listas abiertas con voto preferencial múltiple, como los de Italia y Perú, deben ser, *ceteris paribus*, más abiertos a la posibilidad de elegir mujeres que los de voto preferencial único, como es el caso de Brasil y Chile.

Limitaciones a la competencia entre candidatos de la misma lista

Como se indicó antes, la votación mediante listas abiertas estimula la competencia al interior de las lis-

tas, con la posibilidad de dejar en una posición de desventaja a los candidatos que dispongan de menos recursos financieros, como a menudo ocurre con las mujeres. De hecho, tres prominentes congresistas entrevistadas por el autor (una de la alianza fujimorista y dos de partidos de oposición) coincidieron en que las mujeres por lo general tienen menos dinero y otros recursos de campaña que los hombres. Además, el sistema peruano, en el cual muchas listas son armadas por alianzas de partidos, es especialmente vulnerable a la competencia entre los integrantes de las listas. Por su parte, el voto preferencial tiene el efecto paradójico de facilitar la formación de alianzas electorales, ya que un candidato puede resultar elegido en cualquier posición en la lista, pero los candidatos de diferentes partidos que postulan dentro de la misma lista tienen más probabilidades de competir entre sí.

Otras características del sistema peruano han estimulado también este tipo de competencia. Dado que las magnitudes de los partidos fueron relativamente amplias en el distrito nacional único y la mayoría de los votos preferenciales se concentraron en unos pocos candidatos –en particular en quienes encabezaban las listas– otros podían resultar elegidos con un número muy reducido de votos. En 1995, por ejemplo, sólo 12 de los 67 candidatos ganadores que conformaban la lista de Fujimori obtuvieron más de 20.000 votos en todo el país.⁵⁰ Con mucha frecuencia, márgenes sumamente estrechos separan a los candidatos vencedores de los vencidos.

Casi todos los candidatos ganadores al Congreso realizan sus campañas en forma individual. Este fenómeno comenzó a darse en 1985, pese a que el VPDO se estaba introduciendo y el APRA, que es el partido peruano más jerárquico, disfrutó de una ventaja considerable durante la campaña. En 1990, candidatos al Congreso provenientes de cuatro partidos diferentes que se postularon en la lista del Frente Democrático (FREDEMO), de Mario Vargas Llosa, gastaron un monto casi dos veces y medio más alto del invertido por el novelista en su campaña presidencial. De hecho, la avalancha de anuncios televisivos de mal gusto por parte de los aspirantes al Congreso de FREDEMO, publicidad que ahogaba y en ocasiones hasta contradecía el mensaje de Vargas Llosa, fue un factor importante para su derrota.⁵¹

Desde la debacle del FREDEMO, los líderes de los partidos peruanos por lo general imponen límites al gasto de las campañas individuales. Por lo común, los simpatizantes de los distintos candidatos distribuyen panfletos, colocan volantes y pintan los nombres de los aspirantes y sus números de lista en las paredes. Los candidatos con más recursos también erigen vallas publicitarias y distribuyen publicidad impresa. En general, los candidatos individuales, sin embargo, no hacen publicidad en los medios de comunicación, que es la forma más efectiva de llegar al electorado. Estas restricciones fueron particularmente severas en el caso de varios partidos que apoyaban a Fujimori.

Orientación partidista

Una última variable que se ha asociado al aumento en la representación femenina se refiere a la orientación de algunos partidos a respaldar a las mujeres. Esta variable, sin embargo, parte del supuesto de un sistema de partidos estable, en contraste con las elecciones peruanas, consideradas entre las más volátiles a nivel mundial. Además, los partidos peruanos se caracterizan por su informalidad y personalismo. De hecho, desde la elección del Congreso Constituyente Democrático (CCD) en 1992 hasta el año 2000, los “partidos” más importantes eran poco más que vehículos personales para Fujimori y varios líderes de oposición.

Durante la década de los 80 la izquierda tendió a ser más inclusiva, pero colapsó a principios de los años 90. Fujimori fue el paladín más visible de la equidad de género durante la década pasada, pero esta orientación nació en forma gradual y no afectó la composición de sus listas antes de los comicios del 2000⁵². Ese año, las listas de Fujimori incluyeron a mujeres en las posiciones más prominentes y en el 2001 las tres candidatas elegidas en la lista del oprobioso ex presidente fueron mujeres. Aun más, las mujeres constituyen un componente de importancia crítica en los planes para el regreso político de Fujimori en el 2006⁵³.

Sin embargo, el efecto de “contagio” se dio con gran rapidez, pues los otros partidos se apresuraron a igualar y hasta superar las iniciativas de Fujimori en materia de género. A lo largo del tiempo, no se aprecian diferencias coherentes entre los partidos en cuanto al número de mujeres nominadas, sus posi-

ciones en las listas ni sus tasas de éxito relativo. De hecho, Lourdes Flores Nano, la mujer más destacada en el ámbito político peruano y quien quedó en un sólido tercer lugar durante los comicios presidenciales del 2001, es la dirigente del partido conservador más importante del país.

Lecciones de la experiencia peruana

Un par de lecciones específicas pueden extrapolarse de la experiencia peruana con el sistema de listas cerradas para las elecciones municipales. En primer lugar, cabe la probabilidad de que la aplicación indiscriminada de cuotas en distritos de magnitud variada creará diferentes “cuotas efectivas” para el mismo tipo de cargo público electivo. La experiencia peruana sugiere fuertemente que las variaciones en la cuota efectiva pueden ser un factor de incidencia significativa en el éxito electoral de las mujeres. En segundo lugar, incluso en ausencia de los controvertidos mandatos de colocación, es posible que la cuota efectiva y la magnitud relativa del partido más grande garanticen escaños a las mujeres en los sistemas de lista cerrada, en especial en los mayoritarios.

Las conclusiones con respecto a los comicios legislativos con listas abiertas son más bien tentativas y a veces pueden realizarse sólo a costa de otros valores. Por ejemplo, podría no quererse incrementar el porcentaje de mujeres elegidas, manteniendo un centralismo o discriminando al electorado de menor educación. Pero modos más progresistas de reclutamiento político, la introducción de sistemas de voto preferencial múltiple y la imposición de restricciones a la competencia entre candidatos de la misma lista podrían ser todas formas legítimas de facilitar la elección de mujeres en los sistemas de listas abiertas.

La experiencia peruana también permite extraer lecciones mucho más generales. Cabe la posibilidad de que las mujeres pueden tener éxito tanto en los sistemas de listas cerradas como en los de listas abiertas y es probable que cualquier diferencia entre estas dos categorías sea mucho menos importante que las variaciones dentro de ellas. Además, los casos anteriores sugieren que el mecanismo de cuotas y otras variables institucionales que influyen en la elección de las mujeres pueden tener “lógicas” distintas en el contexto de sistemas diferentes. La magnitud de distrito, una variable que a menudo se vincula al éxito

electoral de las mujeres, sobre todo en los sistemas de RP, no estuvo asociada a la elección de candidatas en el sistema mayoritario con listas, utilizado en las elecciones municipales peruanas. De manera similar, el Senado argentino está conformado en una tercera parte por senadoras y sus miembros son elegidos en distritos mayoritarios de magnitud reducida. Tampoco pareciera que la magnitud de distrito o de partido *per se* haga una gran diferencia en las elecciones al Congreso peruano con listas abiertas, aunque es necesario reconocer que las evidencias en este caso son más débiles.

Al realizar investigaciones futuras, es importante centrarse en la interacción de las cuotas y los factores relacionados, en los diferentes tipos de sistemas electorales, en vez de estudiar cómo algunas variables discretas — tales como la magnitud de distrito— podrían influir diversos sistemas. Si existiera una “fórmula mágica” de mecánica institucional para incrementar las cifras de mujeres electas, casi sin lugar a dudas ya habría sido descubierta. A falta de ella, una posibilidad más compleja pero a la vez más tangible es que distintos tipos de configuraciones institucionales favorezcan (u obstaculicen) la elección de las mujeres. Además, sus ventajas comparativas pueden variar incluso dependiendo de las condiciones⁵⁴. El análisis expuesto en el presente artículo sugiere que entenderemos mejor el impacto de las cuotas y las variables asociadas a ellas en la medida en que se emprendan estudios sobre distintas configuraciones institucionales que sean informados teóricamente y sensibles a los diferentes contextos, utilizando datos provenientes de los distritos electorales y prestando particular atención a los detalles institucionales.

Notas y Referencias

1. Otros países como Grecia utilizan un sistema de *listas flexibles* que “dan tanto a los líderes partidistas como a los votantes una voz en la asignación de los escaños de una lista entre sus candidatos” (Cox. 1997. pág. 61). Si bien la mecánica de estos sistemas presenta importantes variaciones, en la mayoría de los casos el orden de la lista es el factor predominante para determinar cuáles de los candidatos incluidos en ella resultarán elegidos. Esta ponencia se centra en la distinción más básica entre los sistemas de listas abiertas y los de listas cerradas.
2. Taagepera y Shugart. 1989. pág. 25, se refieren a los sistemas chileno y finlandés como de “cuasi-listas”.
3. Comunicación personal con Timothy Power, experto sobre Brasil.
4. Katz. 1986 pág. 101. Véase también Ames. 1995.
5. Matland. 1998. pág. 82.
6. Htun y Jones. 2002. pág. 39.
7. Burrell. 1998.
8. Duerst-Lahti. 1998.
9. Shugart. 1994. pág. 37-38.
10. Rule. 1994. pág. 18.
11. Matland. 1998. pág. 126.
12. Algunos de los sistemas que se exponen en el cuadro 1 utilizan una combinación de RP con listas de partido y mayoría relativa, pero las generalizaciones expresadas en este párrafo se aplican también si se comparan los que utilizan sólo listas de partido.
13. Htun y Jones. 2002. pág. 38 y 41.
14. Taagepera y Shugart. 1989. pág. 19.
15. Véase por ejemplo: Rule. 1987; Norris. 1996; Matland y Brown. 1992; Jones. 1998. pág. 16.
16. Matland. 1993.
17. Esto parecería ser especialmente cierto en los sistemas de listas abiertas, en que los candidatos pueden ser elegidos desde cualquier lugar en la lista.
18. Véase Matland. 1993. pág. 738; Norris. 1996 pág. 201.
19. Norris. 1996, pág. 199–200.
20. Ames. 1995.
21. Véase Jones. 2000 y Rule. 2000.
22. Yáñez. 1999.
23. Véase Schmidt. 2003b.
24. Htun y Jones. 2002.
25. Jones. 1996. pág. 78–80, 87–89.
26. Comunicación personal con Andrés Mejía Acosta, autoridad en materia de elecciones ecuatorianas.
27. Jones. 1998.
28. De hecho, la r de Pearson para la magnitud de distrito y la elección de mujeres arrojó en todos los casos cifras negativas: -0.035 para los concejos provinciales; -0.075 para los concejos distritales limeños; y -0.065 para un muestreo de concejos distritales fuera de la capital.
29. Jones. 1995. pág. 12–15; Nickson. 1995. pág. 62.
30. Las reglas utilizadas en las elecciones municipales peruanas son complejas. Véase Schmidt. 2003a para más detalle.
31. La r de Pearson para la magnitud de distrito y G_c en 1998 son: -0.477^{**} para los concejos provinciales; -0.740^{**} para los concejos distritales en Lima; y -0.679^{**} para la muestra de 99 concejos distritales ubicados fuera de la capital.
32. Schmidt. 2003a.
33. Schmidt. 2003a.
34. De hecho, esto ocurrió algunas veces en los distritos de mayor magnitud en las elecciones municipales peruanas. Véase Schmidt. 2003a.
35. Nickson. 1995. pág. 63–64.
36. Jones 1998. pág. 8–9.
37. IPU. 2002.
38. Bermúdez Valdivia. 1998. pág. 47–50.
39. *Diario Oficial*. México, 2003.
40. Un sistema de listas abiertas con sólo un voto preferencial se utilizó para elegir la Asamblea Constituyente de 1978 en un distrito nacional único.
41. ONPE. 2002.
42. IMASEN. 1995. pág. 19–20. También es sumamente probable que los ciudadanos analfabetos emitan menos votos preferenciales.
43. ONPE. 2002.
44. Yáñez. 2000.
45. Tuesta Soldevilla. 2001, pág. 70.
46. Diario *El Comercio* y Movimiento Manuela Ramos. 1999.

- 47 Yáñez. 2000 registró 18 limeñas de un total de 26 legisladoras (69 %). El JNE enumeró 64 congresistas de la capital (53 %) en datos no publicados.
- 48 Véase el cuadro 4 de la ponencia “La implementación de las cuotas de género en el Perú: Reformas legales, discursos e impactos”.
- 49 El autor desarrolló un índice de necesidades básicas no satisfechas a partir de datos contenidos en INEI (1993).
- 50 Tuesta Soldevilla. 2001. pág. 76-77.
- 51 Schmidt. 1996.
- 52 Véase Schmidt. 2003b.
- 53 Véase Fujimori. 2002.
- 54 Véase Moser. 2001. pág. 367-368.

Lecturas de ampliación

- Ames, Barry. 1995. “Electoral Strategy Under Open-List Proportional Representation”. *American Journal of Political Science* 39/2. May. págs. 406-433.
- Bermúdez Valdivia, Violeta. 1998. “Mecanismos legales de promoción de la participación política de la mujer en la región andina”. en: *Memorias de la cumbre parlamentaria andina sobre la mujer*. Guayaquil: Fondo de la Comisión Europea para ONGs Latinoamericanas. págs. 25-55.
- Burrell, Barbara. 1998. “Campaign Finance: Women’s Experience in the Modern Era”. en Sue Thomas y Clyde Wilcox, (eds.) *Women and Elective Office: Past, Present, and Future*. New York: Oxford University Press. págs. 26-37.
- Cox, Gary W. 1997. *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World’s Electoral Systems*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Diario Oficial* 2003. Enero. Decreto sin título que modifica el COFIPE, 24 de junio 2002. http://www.gobernacion.gob.mx/dof/dof_24-06-2002.pdf.
- Duerst-Lahti, Georgia. 1998. “The Bottleneck: Women Becoming Candidates”. en Sue Thomas y Clyde Wilcox (eds.) *Women and Elective Office: Past, Present, and Future*. Nueva York: Oxford University Press. págs. 15-25.
- El Comercio y Movimiento* Manuela Ramos. 1999. “Son 13, pero parecen más”. en *Mujeres en el Poder... y el poder de las mujeres*. Suplemento especial sobre el Día Internacional de las Mujeres 8 de Marzo. Lima.
- Fujimori, Alberto. 2002. “Desde Tokyo” (Página web oficial). <http://www.fujimorialberto.com/index.php>.
- Htun, Mala N. y Jones, Mark P. 2002. “Engendering the Right to Participate in Decision-Making: Electoral Quotas and Women’s

- Leadership in Latin America". en Nikki Craske y Maxine Molyneux (eds.) *Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America*. Houndmills, Inglaterra: Palgrave. págs. 32-56.
- IMASEN 1995. *IMASEN Confidencial*, Año III. No. 31. Abril.
- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática). 1993. *Perú: Mapa de necesidades básicas insatisfechas de los hogares a nivel distrital*. 4 volúmenes. Lima: INEI y Fondo de Población de las Naciones Unidas.
- IPU (Unión Interparlamentaria). 2002. "Women in National Parliaments". <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>.
- JNE. 1995. *Elecciones Políticas Generales 1995: Votación Preferencial a Nivel JPI*. Lima.
- JNE. 1997. *Elecciones Municipales: Resultados de las Elecciones Municipales Generales de 1995. Resultados de las Elecciones Municipales Parciales de 1996*. Lima: JNE, Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES) y Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID).
- JNE. 1999. *Elecciones Municipales 1998 y Complementarias 1999. Resultados Generales*. Lima.
- Jones, Mark P. 1995. A Guide to the Electoral Systems of the Americas. *Electoral Studies* 14. págs. 5-21.
- Jones, Mark P. 1996. "Increasing Women's Representation Via Gender Quotas: The Argentine Ley de Cupos". *Women and Politics* 16/4. págs. 75-98.
- Jones, Mark P. 1998. "Gender Quotas, Electoral Laws, and the Election of Women: Lessons from the Argentine Provinces". *Comparative Political Studies* 31/1. págs. 3-21.
- Jones, Mark P. 2000. "Gender Quotas". En: Richard Rose, ed. *International Encyclopedia of Elections*. Washington: CQ Press. págs. 143-144.
- Katz, Richard S. 1986. "Intra-party Preference Voting". En: Bernard Grofman y Arendt Lijphart, eds. *Electoral Laws and Their Political Consequences*. Nueva York: Agathon Press. págs. 85-103.
- Matland, Richard E. 1993. "Institutional Variables Affecting Female Representation in National Legislatures: The Case of Norway". *The Journal of Politics*, 55 /3. Agosto. págs. 737-755.
- Matland, Richard E. 1998. "Enhancing Women's Political Participation: Legislative Recruitment and Electoral Systems". en Azza Karam (ed.) *Women in Parliament: Beyond Numbers*. Estocolmo: International IDEA. págs. 65-88.
- Spanish reference: Matland, Richard E. 2002 "Estrategias para ampliar la participación femenina en el Parlamento". El proceso de selección de candidatos legislativos y los sistemas electorales. en Miriam Méndez-Montalvo y Julie Ballington (eds.) *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*. Estocolmo: International IDEA. págs. 111-134.
- Matland, Richard E. y Brown, Deborah Dwight. 1992. "District Magnitude's Effect on Female Representation in U.S. State Legislatures". *Legislative Studies Quarterly* 17/4. págs. 469-492.
- Moser, Robert G. 2001. "The Effects of Electoral Systems on Women's Representation in Post-Communist States". *Electoral Studies* 20. págs. 353-369.
- Nickson, R. Andrew. 1995. *Local Government in Latin America*. Boulder y Londres: Lynne Rienner Press.
- Norris, Pippa. 1996. "Legislative Recruitment". en Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi y Pippa Norris (eds.) *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*. Thousand Oaks, California: Sage Publications. págs. 184-215.

ONPE. 2002. <http://www.onpe.gob.pe/>.

Rule, Wilma. 1987. "Electoral Systems, Contextual Factors and Women's Opportunity for Election to Parliament in 23 Democracies". *Western Political Quarterly* 40. págs. 477-498.

Rule, Wilma. 1994. "Parliaments of, by, and for the People: Except for Women?" En: Wilma Rule y Joseph F. Zimmerman, eds. *Electoral Systems in Comparative Perspective: Their Impact on Women and Minorities*. Westport, Connecticut: Westview Press. págs. 15-30.

Rule, Wilma. 2000. "Women: Enfranchisement". en Richard Rose (ed.) *International Encyclopedia of Elections*. Washington: CQ Press. págs. 345-348.

Schmidt, Gregory D. 1996. "Fujimori's 1990 Upset Victory in Peru: Electoral Rules, Contingencies, and Adaptive Strategies". *Comparative Politics* Abril. págs. 321-354.

Schmidt, Gregory D. 2003a. *Cuotas efectivas, magnitud relativa del partido y el éxito de las candidatas mujeres: una evaluación comparativa de las elecciones municipales peruanas*. Lima: Movimiento Manuela Ramos.

Schmidt, Gregory D. 2003b. *Las mujeres del Presidente: Fujimori y ¿La equidad de género?* Lima: Movimiento Manuela Ramos.

Shugart, Matthew S. 1994. "Minorities Represented and Unrepresented". en Wilma Rule y Joseph F. Zimmerman eds. *Electoral Systems in Comparative Perspective: Their Impact on Women and Minorities*. Westport, Connecticut: Westview Press. págs. 31-41.

Taagepera, Rein y Shugart, Matthew Soberg. 1989. *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven, Connecticut: Yale University Press.

Tuesta Soldevilla, Fernando. 2001. *Perú político en cifras, 1821-2001*. 3a edición. Lima: Friedrich Ebert Stiftung.

Yáñez, Ana María. 1999. Entrevista con Ana María Yáñez: abogada laboral, académica feminista y directora de Manuela Ramos, una importante ONG feminista. Lima, 31 de mayo.

Yáñez, Ana María. 2000. Entrevista con Ana María Yáñez, Lima, 4 de agosto.

ElectoTaagepera, Rein y Shugart, Matthew Soberg. 1989. *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven, Connecticut: Yale University Press.

Tuesta Soldevilla, Fernando. 2001. *Perú político en cifras, 1821-2001*. 3a edición. Lima: Friedrich Ebert Stiftung.

Yáñez, Ana María. 1999. Entrevista con Ana María Yáñez: abogada laboral, académica feminista y directora de Manuela Ramos, una importante ONG feminista. Lima, 31 de mayo.

Yáñez, Ana María. 2000. Entrevista con Ana María Yáñez, Lima, 4 de agosto.

Conclusiones:

Lecciones aprendidas de la experiencia de las cuotas en América Latina

Durante el taller celebrado en Lima en febrero de 2002 se discutieron los tipos de disposiciones sobre cuotas, entre ellas las adoptadas a nivel constitucional, legislativo y partidario, siendo las cuotas legislativas las que predominan en la región. El análisis comparativo que surgió del encuentro resulta de inmenso valor para identificar las estrategias asociadas a la implementación de las cuotas y evaluar los aprendizajes, tanto positivos como negativos. El taller se inició con el planteamiento de interrogantes clave: ¿cuáles son las probabilidades de introducir las cuotas? ¿cuáles son las probabilidades de que se implementen? Sin duda, América Latina ofrece algunos de los mejores y también de los peores ejemplos en cuanto a la implementación de las cuotas en todo el mundo. No obstante, es necesario recordar que lo que puede ser una práctica óptima en un país no lo es necesariamente en el otro, por lo que es de suma importancia considerar el contexto en cada nación. Se concluyó, además, que la implementación de las cuotas parece depender en alguna medida de una fuerte movilización de las mujeres que involucre a muchas organizaciones y que existen ventanas de oportunidades para la introducción de reformas, en especial cuando se revisan los códigos y leyes electorales.

También resulta primordial tomar nota de cómo se formula el argumento en favor de las cuotas: qué tipo de argumentos se plantean para la inclusión de las mujeres en la construcción de la democracia, con

respecto a la ciudadanía y los recursos que éstas aportan a la política. En lo que toca a una implementación exitosa, la necesidad de imponer sanciones precisas por incumplimiento de las leyes emergió como un elemento clave del taller, además de que tales sanciones deben estar estrechamente vinculadas al tipo de sistema electoral en cuestión.

El siguiente es un resumen de los principales puntos de discusión y los aprendizajes que deja la experiencia latinoamericana.

1. Importancia del contexto en el que se promuevan las cuotas

Un tema común a lo largo del encuentro fue que la introducción de las cuotas de género se ve altamente influida por las recomendaciones de organismos internacionales, así como por el ejemplo que inspira su adopción en otros países. Esto es particularmente obvio en América Latina, donde cabe poca duda de que las recomendaciones de organismos y convenios internacionales como la CEDAW y la Plataforma de Acción de Beijing han dado un gran ímpetu a los grupos en sus esfuerzos de cabildeo a favor de las cuotas. Durante el proceso de democratización de los países latinoamericanos de la década de los 80, el movimiento de mujeres trabajó de manera importante para incluir ciertos temas en la agenda política, así como para construir alianzas entre distintos países y a nivel internacional. Se trata de un fenómeno

mundial, pero ninguna otra región ha presenciado la implementación de las cuotas como lo ha hecho América Latina.

Las y los participantes coincidieron en que la implementación de las cuotas es específica de cada país: lo que funciona en uno no va a funcionar necesariamente en el otro. La introducción del mecanismo debe basarse en una serie de consideraciones, entre ellas, la cultura política y el contexto nacional propio, el tipo de sistema electoral, el sistema político y el contexto socioeconómico, prestando particular atención a cómo influyen todos estos factores en las mujeres. Adicionalmente, debe considerarse la cultura organizativa, el funcionamiento de los partidos políticos y su posición ante las cuotas. El caso peruano ilustra que, si bien los grupos de mujeres, las mujeres dentro de los partidos políticos y la Comisión de la Mujer continuamente llamaban la atención sobre el tema de las cuotas, se requirió que el ex-Presidente Alberto Fujimori diera su apoyo al mecanismo para que la legislación se sometiera a votación en el Congreso. El contar con apoyo desde abajo, al igual que de altos funcionarios gubernamentales, ha resultado de particular importancia en algunos países. Por último, se destacó que las cuotas deben promoverse como parte de un conjunto de políticas, en lugar de tratarlas como una intervención de política. Existen algunos factores propios de cada contexto que deben tenerse en cuenta al momento de considerar los sistemas de cuotas o de presionar en favor de su introducción.

2. Cuotas y sistemas electorales

El sistema de cuotas legislativas es ampliamente utilizado en América Latina. A nivel regional, Argentina fue el país pionero en introducirlo, en 1991, seguido por otros diez países latinoamericanos entre 1996 y 1997. Es importante tener en cuenta los factores que influyen en la efectividad de las cuotas, entre ellos el tipo de sistema electoral: el sistema de representación proporcional se presta fácilmente para la implementación de las cuotas debido a que permite aplicar mandatos de colocación a las listas de partidos.

Debe tenerse en consideración, además, si se trata de listas abiertas o cerradas, ya que el primer sistema da al electorado la posibilidad de influir en el número de mujeres que resulten elegidas, favoreciéndolas

con su voto. Esto no es posible en los sistemas de listas cerradas, en los que el partido político determina el orden de las candidaturas en las listas. Si bien la mayoría de los investigadores han destacado los méritos de los sistemas de listas cerradas como un medio para incrementar la representación femenina, Schmidt muestra que, en el caso peruano, el uso de listas abiertas puede resultar de beneficio para las candidatas.

En los sistemas de listas abiertas, sin embargo, se espera que el candidato haga su propia campaña para ganar el apoyo de los electores. Se ha señalado sistemáticamente que las mujeres enfrentan obstáculos para asumir el costo de tales campañas y rara vez tienen acceso a redes de financiamiento en las que se recauden grandes cantidades de fondos. Esto muchas veces las coloca en desventaja en relación con sus contendientes varones, un problema que se presenta en especial en las elecciones en distritos uninominales —o elecciones de circunscripción—, en las que los candidatos hacen una campaña activa para granjearse los votos. Otro problema analizado en la discusión se refiere a los sistemas electorales mixtos, en los que algunos candidatos son elegidos por voto mayoritario en distritos uninominales, en tanto que otros son elegidos vía listas de partidos en distritos plurinominales. En estos casos, las cuotas pueden aplicarse a las listas partidarias, mas no así a las elecciones en distritos uninominales. En este sentido, se requiere analizar en mayor profundidad la relación entre el éxito o fracaso de las cuotas y el sistema electoral de cada país.

3. Implementación y cumplimiento de las cuotas

Al considerar el marco legal de las cuotas, es necesario hacer una distinción entre las indicativas, esto es, aquellas en las que el porcentaje se establece sin especificar cómo se ha de alcanzar, y las obligatorias, en las que se estipula la forma en que el porcentaje debe alcanzarse, definiendo el orden de alternancia o secuencia de candidaturas de manera tal que, por ejemplo, al menos una de cada tres candidaturas se asigne a una mujer. Las cuotas indicativas se aplican en Brasil y Paraguay, mientras que en Argentina, Bolivia, Costa Rica y Uruguay se aplican cuotas obligatorias. En, Argentina, Costa Rica y México las leyes iniciales sobre cuotas no contenían mandatos de coloca-

ción, por lo que los partidos políticos cumplían con ellas en forma mínima y en algunas ocasiones simplemente no lo hacían. Hoy en día, el proceso de implementación de las cuotas ha avanzado hasta un segundo nivel en estos países, que pasaron ya de las recomendaciones legislativas a un sistema de cuotas basado en leyes y regulaciones que puntualizan el orden de alternancia de las candidaturas en las listas y contemplan estrictas sanciones por incumplimiento. Los ejemplos del taller demuestran la importancia de desarrollar leyes claras y detalladas con respecto a la implementación y cumplimiento con las cuotas, a la vez que examinan en más detalle el concepto de la “cuota efectiva”, el cual puede ofrecer un criterio común para comparar hasta qué punto se han implementado o no las cuotas en distritos de magnitud variada y con diferentes sistemas electorales.

Muchos actores políticos están involucrados en el proceso de implementación, desde los partidos políticos hasta el órgano de gestión electoral. Sería importante investigar qué entidades participan en dicho proceso y cuáles son sus funciones: los criterios adoptados y los obstáculos con que se pueden enfrentar. La “segunda ola” de reformas asociadas a las cuotas ha dado un papel esencial a los órganos de gestión electoral en un puñado de países. Adicionalmente, el apoyo de las organizaciones de la sociedad civil y el movimiento de mujeres ha resultado decisivo en muchos países, en términos de vigilar la implementación de las cuotas y presionar por la introducción de cambios a las leyes existentes que en la práctica resulten inadecuadas.

Los ejemplos de la región subrayan la importancia de la redacción de las leyes. Una consideración importante al respecto es el lenguaje empleado: las disposiciones pueden redactarse de forma que se apliquen a las mujeres o pueden redactarse en un lenguaje neutral en cuanto al género de forma que, por ejemplo, una lista de candidaturas deba contener al menos el 30% de aspirantes de cada sexo. Al imponer este tipo de marco a la ley sobre cuotas se sortea el argumento tan a menudo utilizado por sus detractores, en el sentido de que se trata de una medida discriminatoria.

4. Partidos políticos

Otro aspecto clave por considerar en investigaciones sobre las cuotas electorales es el de los partidos

políticos. En el proceso de nominación y reclutamiento de candidatos y candidatas, los partidos son los que controlan verdaderamente el proceso y, por lo tanto, están en posibilidad de promover a las candidatas. Es importante, por consiguiente, analizar la participación femenina dentro de las agrupaciones, los lineamientos de cada una en cuanto a la selección de candidatos, si tales lineamientos incluyen a las mujeres, y cómo buscan los partidos políticos garantizar su cumplimiento con las cuotas. La transparencia en los procesos de nominación y selección es importante para fomentar una cultura de inclusión y democracia al interior de los partidos. Resulta evidente que las mujeres enfrentan barreras tanto implícitas como explícitas cuando intentan alcanzar puestos más altos dentro de los partidos. Un tema relacionado, mencionado anteriormente, es el del financiamiento de las campañas electorales, ya sea dentro de los partidos políticos cuando se realizan elecciones primarias, o en las campañas para ocupar escaños a nivel nacional. Se requieren otras investigaciones para documentar el verdadero desafío que plantea el financiamiento de las candidaturas de mujeres.

Otro campo de investigación comparativa se refiere al peso de la ideología partidista o el tamaño del partido desde la perspectiva de la elección de candidatos y candidatas. Por ejemplo, Araújo indica que para las mujeres brasileñas ha sido más fácil resultar nominadas en partidos pequeños y en los partidos de izquierda; otros estudios incluyen a los partidos ecologistas dentro de este grupo.

5. Participación de las mujeres, democracia y poder político

Se discutió también el vínculo entre participación política femenina y democracia. En particular, se analizó por qué la participación política de las mujeres no se considera como un elemento primordial de la vida democrática. Se coincidió en que los movimientos de mujeres han tenido un cierto grado de éxito al colocar el tema en la agenda política y subrayar la importancia de iniciar un debate al respecto, en la medida en que el fortalecimiento democrático requiere la participación de todos los actores dentro de una sociedad, incluyendo a las mujeres.

Un tema relacionado que se planteó en el contexto latinoamericano, en donde existen leyes sobre

cuotas desde hace aproximadamente una década, es cómo traducir los números en cambios reales en el ámbito político. En otras palabras, es necesario determinar cuál ha sido el impacto de la participación femenina en la toma de decisiones a nivel nacional, en las áreas en que las cuotas se han aplicado. Este tema guarda relación con los argumentos esgrimidos al presionar por la introducción del mecanismo: que las mujeres aportan experiencias y perspectivas diferentes a la política y que una mayor presencia femenina garantizará que se incorporen a la agenda legislativa temas de género. Empero, no se han hecho investigaciones comparativas que evalúen el impacto de la presencia de mujeres en la vida pública en América Latina, ni tampoco sobre los obstáculos que ellas continúan enfrentando una vez elegidas en los órganos de decisión. La participación política de las mujeres debe evaluarse en el contexto de los regímenes políticos.

Sondeos de opinión realizados en el ámbito regional revelan que las cuotas electorales son aceptadas en las sociedades latinoamericanas. Jacqueline Peschard afirma que dos terceras partes de la población consideran que las cuotas han sido beneficiosas para el continente y que la mayoría de las poblaciones apoyan la idea de que más mujeres ocupen cargos políticos. Lo que resulta especialmente interesante es que la opinión pública considere, en general, que las mujeres son más honestas que los hombres y que toman mejores decisiones. Este tema resulta clave para abordarse en otros estudios, ya que el contar con más mujeres en la política podría engendrar cambios cualitativos en ese ámbito y en la formulación de políticas. Las investigaciones llevadas a cabo en los países nórdicos demuestran claramente que una mayor participación de las mujeres en la vida pública ha generado cambios dramáticos en ambos campos y que su presencia sí tiene efectos en la toma de decisiones en el ámbito político.

Se mencionó cómo los mecanismos de acceso por parte de las mujeres pueden extenderse a nuevas áreas de la toma de decisiones, por ejemplo, las agencias multilaterales, instituciones financieras, organismos internacionales y, en general, los foros nacionales, regionales e internacionales en los que se decide la agenda económica.

6. Papel de la sociedad civil, las redes y los medios de comunicación

Las participantes coincidieron en que es necesario contar con una red intra y extra-regional, que abarque a las organizaciones de la sociedad civil y otros actores involucrados en el tema de las cuotas, con el fin de facilitar el intercambio de información entre los distintos países y compartir estrategias y aprendizajes. Los éxitos en un país pueden servir de modelo en otros países y pueden servir como fuente de inspiración. Las redes pueden funcionar como un espacio de intercambio de experiencias entre naciones. Adicionalmente, la contribución de las organizaciones de la sociedad civil a los procesos de cabildeo y cumplimiento de las cuotas constituye un aporte significativo de la región. Los ejemplos de Argentina y Costa Rica demuestran la importante contribución de la sociedad civil a la implementación y también a la reforma de las leyes sobre cuotas.

Una vez adquiridos los puestos políticos, es importante para quienes resulten elegidas obtener apoyo en su condición de mujeres y de líderes. Las organizaciones de mujeres tienen un papel esencial al respecto y pueden constituir una base para mayores acciones de capacitación y empoderamiento. Se destacó también el papel potencial de la prensa como un recurso a favor de la lucha por la adopción e implementación de las cuotas. Si bien existe conciencia en cuanto a que los medios de comunicación tienden a estereotipar a ambos sexos, resulta evidente que tener a la prensa de lado de las mujeres será beneficioso. Al crear relaciones con periodistas y desarrollar destrezas de comunicación, las mujeres encontrarán que la prensa puede ser un canal eficaz para granjearse el apoyo de la opinión pública. No obstante, también se requiere investigar en mayor detalle cómo capitalizar este recurso.

7. Conclusiones

La implementación exitosa de las cuotas parece depender de estrategias bien desarrolladas y una fuerte movilización de la sociedad civil, así como de voluntad política. El movimiento de mujeres ha desempeñado un papel central en la implementación de las cuotas de género y la interacción entre las instituciones políticas y los grupos de mujeres resulta de im-

portancia crucial. Sin embargo, las cuotas electorales son hoy en día un fenómeno global, lo cual hace necesario realizar investigaciones comparativas a escala mundial. En el transcurso del taller se sugirieron varios campos potenciales de investigación, entre ellos, si las cuotas constituyen en verdad una medida temporal y transitoria, en cuántos países se han hecho intentos por introducirlas en el ámbito legislativo, así como las razones de su éxito o fracaso y los lugares y formas en que el mecanismo se aplica en los Parlamentos de la región. Asimismo, la implementación de las cuotas electorales debe analizarse dentro del contexto nacional sumamente específico, en el que diferentes actores toman parte en el desarrollo, exitoso o no, de las cuotas.

El encuentro reveló que son muchas las similitudes entre los países latinoamericanos, pero también permitió comprobar que existen numerosas diferencias. Esto implica que no podemos hacer generalizaciones sobre la región, ya que cada país representa un caso único, con una historia propia y un contexto social, económico y político también propio. Es importante, por tanto, llevar a cabo mayores análisis comparativos y establecer redes multinacionales, tanto en América Latina como en otras regiones del mundo. La implementación de las cuotas electorales de género es uno de los desafíos que enfrentan las mujeres para alcanzar una ciudadanía plena en derechos y son también la expresión del estado en que se encuentra el proceso de democratización en América Latina.

Los ejemplos y experiencias expuestos en esta memoria no sólo tienen relevancia para el contexto latinoamericano, sino que también deben verse como un aporte para la creciente conciencia en cuanto a la necesidad de generar un conocimiento mundial y comparativo sobre la implementación y cumplimiento de las cuotas. Si bien existe un consenso en el sentido de que la medida ha contribuido de manera significativa a incrementar la representación política de las mujeres en la región, también existe un cierto acuerdo en cuanto a que, por sí mismas, no son suficientes para alterar de manera fundamental las relaciones de poder en la sociedad. No obstante, son sin duda un paso crucial para garantizar procesos de toma de decisiones y desarrollo de políticas que sean inclusivos, al involucrar a las mujeres en las decisiones que tienen un efecto directo en sus vidas y en las

de sus familias. Sustentando todos estos esfuerzos se encuentra la necesidad de fomentar una voluntad política que nutra y promueva una verdadera igualdad de género.

Referencias biográficas

CLARA ARAÚJO. Doctora en Sociología. Es profesora de Ciencias Sociales en la Universidad Estatal de Río de Janeiro y su área de investigación son las relaciones de género, con particular énfasis en la ciudadanía, participación política de las mujeres y políticas públicas. Durante los últimos años ha investigado acerca de la experiencia brasileña con las cuotas para las mujeres que participan en política, desde una perspectiva comparativa. También trabaja como consultora en el Consejo Estatal de los Derechos de la Mujer en Río de Janeiro.

CHRISTINA ALNEVALL. Doctora en Ciencias Políticas por la Universidad de Estocolmo, Suecia, y Bachiller en Ciencias Políticas y Estudios de Género. Como parte de su experiencia laboral, ha hecho trabajo de campo en Nicaragua. Su tesis doctoral se centrará en las cuotas de género y el tema de la ciudadanía en México y España.

JULIE BALLINGTON. Directora del Proyecto de Género y Participación Ciudadana de Internacional IDEA, con sede en Estocolmo, Suecia. Antes de unirse a IDEA en el año 2001, trabajó como investigadora y directora del Proyecto de Género y Elecciones en el Instituto Electoral de África del Sur, con sede en Johannesburgo, Sudáfrica. Sus intereses en el campo de la investigación se relacionan con la representación política y la participación de las mujeres, afluencia de votantes a las urnas y política electoral.

JIMENA COSTA BENAVIDES. Abogada de formación y graduada en Ciencias Políticas y Ciencias Sociales, con énfasis en gestión política y análisis político de América Latina. En la actualidad cursa el segundo año de doctorado en Estudios Culturales Latinoamericanos en la Universidad Andina Simón Bolívar. Ha participado en numerosos seminarios, conferencias y simposios y ha publicado sobre el tema de la política y el desarrollo sociocultural de Bolivia. Además, ha trabajado como consultora política para agencias de asistencia como USAID y la Agencia Alemana de Cooperación Internacional. Se encuentra sumamente involucrada en las áreas de planifica-

ción y desarrollo social a nivel local en la ciudad de La Paz.

VIOLETA BERMÚDEZ. Abogada por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, con estudios de postgrado en Derecho Constitucional en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ha sido coordinadora del Movimiento Manuela Ramos y ha trabajado como Coordinadora del Proyecto de Derechos Humanos e Instituciones Democráticas de la Agencia Estadounidense de Desarrollo Internacional en el Perú. Asimismo, se desempeñó como Viceministra en la cartera de Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano (PROMUDEH).

DRUDE DAHLERUP. Profesora de Ciencias Políticas de la Universidad de Estocolmo, Suecia. Ha realizado extensas investigaciones en el campo de las mujeres y la política, movimientos sociales, historia del movimiento de mujeres, segregación sexual en el mercado laboral, así como teoría feminista. Ha publicado gran cantidad de artículos y libros en danés y además es autora de un manual sobre representación femenina, el cual fue publicado por el Consejo de Ministros de los Países Nórdicos en los cinco idiomas de esa región del mundo.

ANA ISABEL GARCÍA QUESADA. Periodista y socióloga costarricense. Trabaja en temas de género desde la década de los 80, cuando se desempeñó como investigadora sobre el conflicto centroamericano y su impacto en las mujeres, en la Universidad para la Paz y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Posteriormente, dirigió el proyecto “Mujeres centroamericanas de cara a la crisis, la guerra y el proceso de paz” en 1989. Entre 1994 y 1998, fue designada por el Gobierno de Costa Rica como directora del Mecanismo Nacional para la Promoción de la Mujer. En la actualidad dirige la Fundación Género y Sociedad (GESO), además de prestar sus servicios como consultora internacional para varias agencias de cooperación. Asimismo, ha participado y dirigido varios proyectos nacionales y regionales de investigación y ha escrito libros y artículos sobre la condición de las mujeres y su participación en la vida sociopolítica.

MARIA JOSÉ LUBERTINO. Abogada, profesora de Derecho y activista en Argentina durante casi veinte años. En la actualidad preside el Instituto Social y Político de la Mujer (ISPM), desde el cual coordina una campaña nacional educativa para prevenir la violencia contra las mujeres. En el pasado, fue activista de campaña, integrante de la Asamblea Constituyente y periodista.

MYRIAM MÉNDEZ-MONTALVO. Abogada colombiana con estudios en la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Cuenta con títulos de postgrado en Relaciones Internacionales y Desarrollo y en Derechos Humanos, así como una Maestría en Administración y Políticas Públicas por la Universidad de Harvard, Kennedy School of Government. Hasta principios del 2003, trabajó para el programa latinoamericano de Internacional IDEA, para el cual dirigió proyectos de fortalecimiento institucional en Guatemala, Perú y Paraguay, entre otros. En la actualidad trabaja en la Oficina Latinoamericana del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), con sede en Nueva York.

JACQUELINE PESCHARD. Asesora electoral para la Junta General del Instituto Federal Electoral de México desde 1996. Entre 1979 y 1991, se desempeñó a tiempo completo como profesora en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, y de 1992 a 1998 trabajó como profesora e investigadora en el Colegio de México. Ha publicado diversos artículos sobre los partidos políticos, elecciones y cultura política en revistas académicas de circulación en México, los Estados Unidos y España.

GREGORY D. SCHMIDT. Profesor de Ciencias Políticas en la Universidad del Norte de Illinois en DeKalb. Obtuvo un Bachillerato por la Universidad de Texas en Austin y una Maestría y Doctorado por la Universidad de Cornell, en Ithaca, Nueva York. El interés del profesor Schmidt por el Perú es de larga data, pues trabajó en ese país como consultor para la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional, completó su investigación con una beca

Fulbright y otras becas. Además, fue profesor visitante en la Escuela de Administración de Negocios para Graduados (ESAN), la Universidad Católica y la Universidad del Pacífico. Ha elaborado numerosas publicaciones sobre Perú en temas como desarrollo, descentralización, normativa y administración electoral, relaciones Poder Ejecutivo-Poder Legislativo y género.

ROCÍO VILLANUEVA. Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú y doctorada en Derecho Público por la Universidad Autónoma de Madrid. Trabaja como profesora universitaria y es autora de varias publicaciones sobre derechos de las mujeres. En la actualidad se desempeña como Defensora Adjunta para los Derechos Humanos y Personas con Discapacidad, así como Defensora Especializada para los Derechos de la Mujer en la Defensoría del Pueblo en Perú.

ANA MARÍA YAÑEZ. Abogada en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Experta en derechos de las mujeres y coordinadora del Movimiento Manuela Ramos, es la presentadora de “Barra de Mujeres”, programa televisivo de discusión de temas sobre las mujeres y la política en el Perú. Asimismo, es autora de numerosas publicaciones sobre las mujeres y su participación política.

Lista de participantes

Dra. Cecilia Aldave

Asesora del Despacho Viceministerial
Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social
E-mail: caldave@mimdes.gob.pe

Christina Alnevall

PhD. Departamento de Ciencias Políticas de la
Universidad de Estocolmo
E-mail: christina.alnevall@statsvet.su.se

Clara Araújo

Profesora. Departamento de Ciencias Sociales de la
Universidad Estatal de Río de Janeiro
E-mail: cmaraujo@superig.com.br

Julie Ballington

Oficial de Programa,
Programa sobre Participación de la Mujer,
Internacional IDEA
E-mail: j.ballington@idea.int

María Mercedes Barnechea

Oficina de Cooperación Canadiense (- OCC)
E-mail: mima.barnechea@occ.org.pe

Violeta Bermúdez

Jefa del Gabinete de la Primera Ministra de Perú
Presidencia del Consejo de Ministros
E-mail: vbermudez@pcm.gob.pe

Dra. Patricia Carrillo

Responsable de Gobernabilidad y Participación
Ciudadana
ARD - Proyecto Pro-descentralización
E-mail: pattycarrillom@hotmail.com

Jimena Costa Benavides

Candidata PhD. Estudios culturales
Latinoamericanos. Universidad Andina Simón
Bolívar
E-mail: jimenacosta@mpd.ucb.edu.bo

Dra. Jennie Dador

Segunda encargada del Programa de Participación
Política
Movimiento Manuela Ramos
E-mail: jdador@manuela.org.pe

Prof. Drude Dahlerup

Profesora., Facultad de Ciencias Políticas.,
Universidad de Estocolmo
E-mail: drude.dahlerup@statsvet.su.se

Ana Isabel García Quesada

Directora de la Fundación Género y Sociedad
E-mail: gesogom@racsaco.cr

Dra. Silvia Loli Espinoza

Organizadora del Curso Internacional:
Mujer y Derechos Humanos (organizadora)
Movimiento Manuela Ramos
E-mail: sloli@manuela.org.pe

María José Lubertino

Presidenta del Instituto Político y Social de la
Mujer (ISPM). Argentina
E-mail: ispm@netizen.com.ar

Dra. Marcela Huaita

Consultora especialista en derecho
a la salud.
Proyecto Policy
E-mail: mhuaita@amauta.rcp.net.pe

Myriam Méndez-Montalvo

Bureau de América Latina del Fondo de Naciones
Unidas para el Desarrollo (UNDP)
E-mail: myriam.mendez-montalvo@undp.org

Jacqueline Peschard

Comisionada de la Comisión Electoral Federal.
México.
E-mail: peschard@ife.org.mx

Dra. Mayda Ramos

Comisionada de la Oficina para los Derechos de la
Mujer

Defensoría del Pueblo

E-mail: mramos@ombudsman.gob.pe_

Gregory D. Schmidt

Profesor. Departamento de Ciencia Política de la
Universidad de Northern Illinois

E-mail: TIOGSC1@wpo.cso.niu.edu_

Dra. Rocío Villanueva

Defensora Adjunta para los Derechos
de la Mujer

Defensoría del Pueblo

E-mail: rvillanueva@ombudsman.gob.pe_

Victoria Villanueva

Equipo de Dirección

Movimiento Manuela Ramos

E-mail: vvillanueva@manuela.org.pe_

Dra. Ana María YañezYañez

Coordinadora General

Movimiento Manuela Ramos

E-mail: ayanez@manuela.org.pe_